

第4章 パキスタンの連邦制と官僚制度 - 民族問題の視点から -

著者	佐藤 宏
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	415
雑誌名	パキスタンにおける政治と権力：統治エリートについての考察
ページ	181-254
発行年	1992
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00013473

第4章

パキスタンの連邦制と官僚制度 —民族問題の視点から—

はじめに

本章はパキスタンの民族問題を考察する枠組みとして連邦と州の關係に焦点をあてる。パキスタンの民族問題においては、いわゆる「パンジャービー (Punjabi, パンジャープ人) 支配」が常に重視されてきた。パキスタン人口の約5割はパンジャープ語を母語とするパンジャービーであり、軍人のみならず、ここで扱う官僚でもパンジャービーは圧倒的な優勢を誇っている。基本的な行政単位である州 (Provinces) でみれば、パンジャープ州は国土の26%を占めるにすぎないが、人口では56%を占めている。逆にバローチスターン州は国土の44%を占めるが、人口では5%にすぎない。そして北西辺境州は全国の発電量の3分の1を供給し、バローチスターン州は天然ガスの67%を産出するなど地下資源を豊かに埋蔵している (第1表)。スィンド州もカラチというパキスタン最大の工業都市を抱えているし、インダス川の開発による農業発展の可能性を秘めている。パキスタンでは最有力民族であるパンジャービーとその他民族との間には常に緊張した關係が続いてきた。

しかし民族支配があまりにも自明であるからといって、民族支配の制度的枠組や、パンジャービーとその他の「弱小」民族との關係が時期に応じてどのように変化してきたかという具体的かつ柔軟な分析がおろそかにされては

第1表 パキスタンの州人口、州面積、資源分布

	人 口 (千人)	人口比率 (%)	面 積 (km ²)	面積比率 (%)	人口密度 (人/km ²)	発電量* (100万 キロワット時)	発電量比率 (%)	天然ガス* (百万立方m)	天然ガス比率 (%)
パンジャブ州	47,292	56.1	205,344	25.8	230	9,640	27.1	789	6.1
スインド州	19,029	22.6	140,914	17.7	135	13,950	39.2	3,479	27.0
北西辺境州	11,061	13.1	74,521	9.4	148	11,638	32.7	—	—
バローチスタン州	4,332	5.1	347,190	43.6	12	330	0.9	8,632	66.9
イスラマバード首都領域	340	0.4	906	0.1	376	—	—	—	—
連邦直轄部族地域	2,199	2.6	27,220	3.4	81	—	—	—	—
パキスタン合計	84,253	100.0	796,095	100.0	106	35,561	100.0	12,900	100.0

(注) * 1988/89年度、その他は1981年センサス結果。

(出所) Federal Bureau of Statistics, Statistics Division, Government of Pakistan, *Statistical Pocket Book of Pakistan, 1990*, Karachi, 1990年, 76ページおよび134～136ページ。

ならない。民族支配においては、たしかに抑圧と圧迫が主たる関係ではあるが、同時に同盟ないし懐柔といった関係ぬきには支配は安定性を欠くものとなる。とりわけ憲法体制の確立期においてはこのような民族間の「取引」ともいえる関係がきわめて明瞭に観察できることがある。パキスタンのいわゆる「ワン・ユニット」化（西パキスタンの統合、1955年）と1956年憲法の制定をめぐってパンジャープの指導者とベンガルの指導者の間で交わされた1950年代半ばの「取引」はその好例である⁽¹⁾。

本章の課題は1971年以降のパキスタンにおける連邦・州関係の枠組みが、民族問題をどのように処理しようとしているのか、またその処理のしかたは、1971年以前と比べてどのように異なるのかを明らかにすることにある。

課題をさらに具体的にするためには、連邦・州関係のなかでどのような側面に注目するかを絞らねばならない。本章では、最初に、1973年憲法にみられる連邦・州関係とその後の変化を政治史の面から整理する。そして第2に、本書の主題である権力構造という側面から、連邦・州の行政機構を担う官僚制の機構と官僚集団の社会的背景を探る。官僚内部における民族構成が焦点となろう。そして第3に連邦・州関係の最も実質的な中身ともいえる財政関係について、第3節において詳細な分析を行う。

本書の「権力構造」という課題との関連でみれば、官僚層という権力集団の特徴と同時に、その権限行使の枠組みとなる連邦・州の行財政機構をあわせて紹介するのが、本章での筆者の分担である。

第1節 パキスタンの連邦制度と民族問題

1. 西パキスタン州の解体と4州体制

パキスタンの連邦制度は1971年のバングラデシュ独立で新たな段階を迎えることになった。東パキスタンの存在はパキスタンの連邦制度にさまざまな

さしみを生み出したが、バングラデシュが独立したことによって、連邦制度の問題は西パキスタン内部の連邦対4州の關係に単純化されることになった。その前提は、1970年に実施に移されていたいわゆる「ワン・ユニット」の解体である。ヤヒヤー政権によってとられたこの措置は1968年以來の西パキスタンにおける民主化運動に譲歩したものであったが、同時に東パキスタンでの自治権要求運動が西の運動と結びつかないように、機先を制する意味あいも込められていた⁽²⁾。この措置によって1955年以前の4州体制が回復されたのである。Z. A. ブットーの大統領就任後の第1の課題は、1970年選挙の結果(第2表)をうけて四つの州それぞれに州政権を成立させることであった。そのため、1972年4月には、主要な野党であり、1970年選挙の結果からみて北西辺境州とバローチスタン州の政権を担当する資格のある民族アワミ(人民)党(National Awami Party: NAP)およびイスラーム・ウラマー連合(Jamiyatul-Ulama-e-Islam: JUI)との間に連邦・州關係の骨格について合意を成立させた。この三者合意は10項目からなるが、その核心は連邦におけるブットー人民党(PPP)政権の地位を認めるかわりに、州とくに北西辺境州とバローチスタンにおける野党政権の支配を承認するという政治取引にあった⁽³⁾。この合意から1973年憲法の制定にいたる期間が新パキスタンの連邦・州關係が最も円滑に運営されていた時期であった。

2. 1973年憲法の連邦制度

パキスタンの正式国名は「パーキスタン・イスラーム共和国」である。1973年憲法を含めて、パキスタンでは国名に連邦としての特徴が盛り込まれたことはなかった。連邦規定はむしろ前文において「(法によって)規定される範囲と限定のもとに、構成単位(Units)はその権力と権限に関して自治的(autonomous)である」とする部分に根拠をもつものである⁽⁴⁾。この点は1949年の憲法基本目的決議(Objectives Resolution)以來一貫した立場である。

州はProvinceと呼ばれるが、バローチスタン、北西辺境、パンジャブ、

第2表 パキスタンの州議会選挙結果 (1970, 1988, 1990年)

	1970年					1988年					1990年				
	パン ジャ ブ	シ ン	イ ト	北 辺	西 境	パン ジャ ブ	シ ン	イ ト	北 辺	西 境	パン ジャ ブ	シ ン	イ ト	北 辺	西 境
(I) パキスタン人民党 パキスタン民主同盟	113		28		3	94		67		21	3				
(II) ムスリム連盟(Q) ムスリム連盟(C) ムスリム連盟(Cv) イスラム民主同盟	6 6 15		5 2 4	10 2 1								10	47	6	2
(III) ウラマ協会(H) ウラマ協会(M) ウラマ協会(F) イスラム協会	2 4 1			4 7 1		108		1	29	8		208	6	33	7
(IV) 民族アワミ党 アワミ民族党 ワタン党 バローチスタン民族同盟 ムハージル民族運動 パキスタン民族党 パキスタン民主党 その他				13											
(V) 無所属	28	14	6	5		32	5	15(1)	6	14(4)	4(3)				
合計議席数	180	60	40	20		240	100	80	40	240	100	80	40		

(注) 1) 政党は対象期間での変遷を考慮に入れて、四つの群に分けてある。(I)パキスタン人民党とその連合 (II)ムスリム連盟
の系統とその連合 (III)イスラム政 党 (IV)左派、地域政党など

2) 略号：Q=Qayyum, C=Council, Cv=Convention, H=Hazarvi, M=Markazi, F=Fazrul Rahman

3) 一部不明議席あり。無所属のこっ内は不明議席である。

(出所) 1970年は、Chaudhary, G. W., *The Last Days of United Pakistan*, London, C. Hurst, 1974年, 128ページ。1988年は、『アジア動向
年報 1989年度版』アジア経済研究所 1989年 642ページ。1990年は、*Dawn*, 1990年10月29日。

スインド（アルファベット順）の4州がイスラマバード首府領域もしくは連邦首府、連邦直轄部族地域（FATA）、そして今後パキスタンに加入するであろう藩王国ないし領土とならんでパキスタンの領土を構成する（第1条）。州と連邦の関係とはこれら4州と連邦の関係である。

バングラデシュの経験から1973年憲法では国家統合に反する行為を強く規制する条項を設けた。第5条では国家への忠誠を市民の基本的義務とし、第6条では憲法に対する反逆罪（High Treason）規定が設けられた。

新憲法での連邦制度の特徴は第1に二院制議会制度の導入（National AssemblyとSenate、第50条）と人口比による州の議員定数規定（第51条第3項）である。下院である国民議会の選出議席数は200と定められた（第51条第1項）。上院は総定数63（現在は87）のうち14名が各州州議会による選出、5名が連邦直轄部族地域、2名が連邦首府からと、各州が平等に代表をおくることになり、制度上はパキスタンにとって初めてのものとなった（第59条）。これは過去の試みとしてはムハムマド・アリ・ボグラ（Muhammad Ali Bogra）首相の際に制定されたが、実施されなかった1954年憲法に似たものである⁽⁵⁾。

連邦と州の立法事項の管轄については連邦リスト、共同管轄リストの2本建てで、州が残余の権限を持つ。連邦リストが下院の先議事項である第Ⅰ部といずれの院からも発議できる第Ⅱ部にわけられているのも、南アジアの連邦制度規定としては類をみないものである（第70～72条、第142条）。第Ⅰ部の事項については、上院の意向がどうあれ、下院の採決結果が優先する。しかし第Ⅱ部の事項については、両院の採決結果が異なる場合両院合同による多数決によって決する。つまり、第3表にみるように、最大州パンジャブの意向は合同会期では数のうえからは通らないということになる。連邦リストの事項数は1962年憲法の94に比べると67とやや少なくなっている⁽⁶⁾。

行政府に関する規定としては1972年の三者合意での中心的な問題であった州知事の任命と州知事に対する州首相による「助言」の憲法的拘束性が焦点であった。1973年憲法105条は州首相による「助言」は州知事を拘束する（binding）とし、規定の上では州の自治権を尊重した。これは連邦政府にお

第3表 連邦議会の議席数

	1973年憲法			1985年改正				
	国民議会	上院	合計	国民議会			上院	合計
				ムスリム	非ムスリム	婦人		
パンジャーブ州	116 (58.0)	14	130 (49.4)	115		12	19	146 (45.1)
スィンド州	43 (21.5)	14	57 (21.6)	46		4	19	69 (21.3)
北西辺境州	34 (17.0)	14	48 (18.3)	26		2	19	47 (14.5)
バローチスタン州	7 (3.5)	14	21 (8.0)	11		2	19	32 (9.9)
イスラマバード連邦首府		2	2 (1.5)	1		—	3	4 (1.2)
連邦直轄部族地域		5	5 (1.9)	8		—	8	16 (4.9)
合計	200	63	263	207	10	10*	87	324 (3.1)

(注) かつこ内は議席比率 (%) *キリスト教徒 4, ヒンドゥー教徒 (含む指定カースト) 4, シク教徒・仏教徒・拝火教徒などの非イスラム教徒 1, アフマディー派 1。

(出所) *All Pakistan Legal Decisions*, 第25巻, 1973年, 313~407ページおよび Ebrahim, Sheikh, *The Constitution of Islamic Republic of Pakistan*, as Amended up to 15th June, 1988, Lahore, P.L.D. Publishers, n.d. を参照した。

ける大統領と首相の關係に準じたものである（第48条）。しかし州知事の任命については首相や州首相の助言を必要とするようには規定されていない（第101条）。

憲法の第Ⅴ部は連邦と州の關係を詳細に規定している。そこではこれまでの州に有利な条項と逆に広範囲にわたる連邦行政府による州政府への統制権限が定められる。例えば第148条では、連邦政府が国家的、戦略的見地から州の通信、道路、治安維持について指示をだしうとする。また電力、通信などについても、施設の設置の権限を完全に連邦にゆだねている。この第Ⅴ部にはもう一つ特色ある規定が設けられている。それは第153条の共益〔共通利益〕評議會（Council of Common Interests）の設置であり、連邦立法リストの第Ⅱ部に含まれる問題についての、州首相と連邦政府首相との合議機関である。インド憲法にも州間評議會（Inter-States Council）の規定があるが、この規定によって州間評議會が設けられたのは1990年であった。

第Ⅵ部は連邦と州の財政關係を規定する。中心的な規定は第3節で詳細に検討する全国財政委員會（National Finance Committee）の機能である（第160条）。天然ガス資源についても、産出州の利益の保障が規定された（第161条）。財政關係については第3節に譲ることにしよう。

第Ⅹ部の非常事態規定には、周知の連邦政府（大統領）による州内閣解任権が規定されている（第234条）。この点については1973年憲法も過去をそのまま継承しているのである。しかし州議會の解散権については、州首相が「そのように助言した場合」という限定がつけられている（第112条）。以上が1973年憲法の連邦・州關係についての規定のあらましである。その特徴は立法府の構成と権限について従来の規定より州の権限を強めたが、国家権力の中枢である行政権限を連邦にしっかりととどめるという折衷的な仕組みにある。つまり、1971年以前からの軍・官僚主導政治と政党政治との折衷というこの憲法の基本的性格が連邦・州關係にもよく現れているのである。1973年憲法の新味は、政党政治のもとで連邦による州への政治的介入が制限されて初めて発揮できる性格のものであった。非政党政治のもとでは、連邦の行政

的優越のみが正面にでてきてしまうのである。その点で1973年憲法以降のパキスタン政治は州という政治単位の自治性を育むことに失敗したといっていよい。その原因は1973年以降のブットー政治そのものにあった。

3. 連邦・州関係の緊張と憲法の停止

ブットー政権初期の比較的良好な連邦・州関係は、主要政党間での連邦と州の権力分有を基礎にしていた。ブットー政権は軍人事への介入や官僚制度の改革（次節参照）によって最強の権力集団の弱体化をはかるために、その間だけは、野党との協力をすすめたのである。1970年選挙の際にもブットーの人民党は州の自治権については明確な支持を示さなかった。軍指導部の入れ替えや軍民バランスの転換、公務員制度改革によって、1973年にはその課題がほぼ成果を収めるや、ブットー政権は野党州政権への圧迫を強めた。民族アワミ党の影響力が2州でしだいに広がる気配をみせると、直ちに連邦政府はバローチスターン州政権の解任を行った。S. ハリソン（Harrison）の指摘によれば、この解任の背後にはイラン領バローチスターンへの影響を恐れるイラン国王の働きかけもあった⁽⁷⁾。バローチスターン政権の解任後北西辺境の野党連合政権も辞任し、両州では、武装闘争を含む反政府運動が活発化した。これに対するブットー政権の対応は反逆罪の適用と軍を動員しての徹底的な弾圧であった。皮肉なことは、この野党弾圧の過程でブットーは軍部の復権を助けたことである。また自らの墓穴を掘ることになったのも、この民族弾圧政策、とくに民族アワミ党指導者の暗殺指令であった。しかしブットー政治の奇怪さは、自身の地元スィンド州では、バングラデシュの独立に刺激されて過激化しようとするスィンド人の民族感情を繋ぎとめるために地域的利益に徹底的に訴えたことである。スィンド語の州公用語化、公務員採用におけるスィンド人優遇（次節参照）等の措置がとられた。しかしこれはスィンド州でのかねてからの「避難民」（ムハージル）とスィンド人との緊張を高めた。連邦政権としては北西辺境州とバローチスターン州に軍事介入し、

州政権としては地域的利害に訴えるという二面性がブットー政権の民族政策の特徴であった⁽⁸⁾。こうして1977年7月のクーデターとともに、連邦・州をめぐる短命な実験は終止符をうたれた。

4. ズィヤー・ウル・ハック政権下での民族関係

ブットー政権のもとでの民族関係は連邦と州の厳しい対立を基調とした。1977年クーデター以降のズィヤー政権の課題は一面で北西辺境州とバローチスタン州の連邦政府不信を解消し、他面で連邦への統合を強化することであった。とくにバローチスタンの指導者らが、1973年憲法下での苦い経験から、連邦制ではなく国家連合（Confederation）構想などを積極的にうちだすようになったことを⁽⁹⁾、パンジャービーを主体とする軍・官僚支配層は深刻に受けとめざるをえなかった。ズィヤー・ウル・ハックは「多民族論」になんらかの共感を示すような思想の持ち主ではありえなかった。むしろかつての「ワン・ユニット」を理想とする軍人であったから⁽¹⁰⁾、その後の連邦・州関係は1973年憲法の線にそいながらも、連邦強化の線でいくつかの手直しが行われることになった。

1985年の民政化に相前後して発布された憲法復活令（Restoration of Constitution Order）と第8次憲法改正では、連邦制度の部分で1973年憲法への重要な修正がいくつか行われた⁽¹¹⁾。まず、連邦議会（Majlis-e-Shoora と改称）の州別議席配分がブットー期にすでに導入されていた分離選挙制度の本格的導入によって第3表のように複雑なものとなった。また第105条は州知事にたいする「助言」の拘束性があいまいになるような規定に置き換えられている。この修正は大統領と連邦首相の関係が前者に重きをおいた大統領制度に転換されたことと並行している。ズィヤー・ウル・ハック軍政のもとでの民族関係の新しい要因はハックが推進した「イスラーム化」政策である。国民統合を「イスラーム」の名において推進するという点でこの政策は民族統合政策である。また弱小民族の側はこれを「パンジャープ化」とみなして警戒

したのも当然であった。

ズィヤー政権下で最大の民族反乱は1983年のスィンド農村部での反政府運動であった。ブットーの失脚、処刑に端を発するこの反乱はパンジャーブ州への波及がくいとめられたことでズィヤー退陣に至らずにすんだが、かつての民族的不満が北西辺境とバローチスターンに集中していたことと対照的であった。この両州はむしろブットー政権の倒壊を歓迎し、ズィヤー政権批判には消極的であった。またズィヤー政権は州財政、とくにバローチスターン州財政に対しては、連邦資金を積極的に投入し、連邦への支持をつよめようとした（第3節参照）。東西パキスタン時代からパキスタンの自治権運動や民族反乱はつねに歩調の乱れをみせ、それゆえに連邦政府はその都度危機を乗り越えてきたという歴史があった。その歴史がまたもや繰り返された。スィンド州での反乱は急進主義者の脱党やスィンド民族主義政党の進出による人民党の弱体化を招いた。スィンドではスィンド・ナショナリズムに対抗するムハージル民族運動（Mohajir Qaum Movement: MQM）が1985年に結成された。1986年に人民党は野党勢力の民主主義回復運動（Movement for Restoration of Democracy: MRD）の提出した州自治権提案に参加して、失地の回復をめざした⁽¹²⁾。

こうしてブットー、ズィヤー両政権の民族政策のもとで、州自治運動は個別、分散化の様相を強めたのである（1988年と1990年の州議会選挙結果については第2表参照）。

5. 民族関係の新しい特徴

民族問題の背景としては、この間のパキスタンの社会経済状況を一変させたアフガニスタン戦争の影響について触れておく必要がある。この戦争により、北西辺境とバローチスターンをはじめ、パキスタンには377万人ものアフガニスタン避難民が流入し、カラチにおける民族対立を誘発した。カラチではさらにムハージルによるムハージル民族運動の台頭がめざましくなっ

第4表 言語人口の分布

	ウルドゥー	パンジャビー	バシュトゥー	スインディー	バローチー	ブラーフィー	ヒンドコー	サラーイキー	その他
									(%)
パキスタン									
1961	7.6	66.4	8.5	12.6	2.5	0.9	*	*	1.6
1981	7.6	48.2	11.8	10.2	3.0	3.0	2.4	9.8	2.8
パンジャープ州									
1961	4.4	94.7	0.6	0.1	0.1	(-)	*	*	(-)
1981	4.3	78.7	0.7	0.1	0.6	(-)	(-)	14.9	0.7
スインド州									
1961	20.7	6.8	1.7	56.5	6.3	3.0	*	*	4.9
1981	22.6	7.7	3.1	52.4	4.5	1.1	(-)	2.3	6.0
北西辺境州									
1961	(-)	34.8	62.6	2.3	(-)	(-)	*	*	0.2
1981	0.8	1.1	68.3	(-)	(-)	(-)	15.3	4.0	7.6
バローチスタン州									
1961	1.5	7.7	28.5	12.2	33.6	15.8	*	*	0.8
1981	1.4	2.2	25.1	8.3	36.3	20.7	(-)	3.1	2.8

(注) (-)0.1%以下。*記載なし。

(出所) Ministry of Home and Kashmir Affairs (Home Affairs Division), Government of Pakistan, *Census of Pakistan Population, 1961*, Vol. 3, West Pakistan, Tables and Reports, Chapter 7 Languages, IV-40~IV-43ページ。Population Census Organization, Statistics Division, Government of Pakistan, *1981 Census Report of Pakistan*, Islamabad, 1984年, Table 24。

第5表 言語構成変化の顕著な地域

		バンジャービー		バジュトゥー		バローチャー		サラーキー	ヒンドコー
		1961	1981	1961	1981	1961	1981		
パンジャープ州	ミヤンワーリー	90.3	83.9	5.1	4.3	(—)	(—)	8.3 ³⁾	(—)
	デーラー・ガーズイー・ハーン	94.5	6.3	0.3	(—)	2.3	16.3	73.4	(—)
	ムザフファルガル	95.3	14.0	0.2	0.9	(—)	(—)	80.5	(—)
	ムルターン	90.2	43.8	0.4	0.6	(—)	(—)	44.7	(—)
	バハワルプル	94.4	27.0	0.2	(—)	(—)	(—)	66.7	(—)
北西辺境州	ラヒムヤル・ハーン	93.8	27.9	0.6	0.5	0.5	0.6	65.0	(—)
	ハザーラー	86.3		9.2		(—)			
	コーヒスターン								
	マンシェヘラ								
	アボッタバード								
バローチスターン州	デーラー・イスマイル・ハーン	73.9	0.5	23.7	29.7	(—)	(—)	64.9	3.3
	クエッタ ²⁾	17.7	18.9	61.4	36.5	2.2	5.0	0.5	1.4
	ピジン		0.6		97.5		0.9	(—)	(—)
	ローララーイ	26.4	1.0	61.1	73.4	8.1	7.8	1.1	(—)
	ゾーブ	2.9	0.8	95.8	98.1	0.3	0.1	0.5	0.1
	スイビー	4.9	4.3	22.0	52.9	64.7	15.1	4.1	(—)

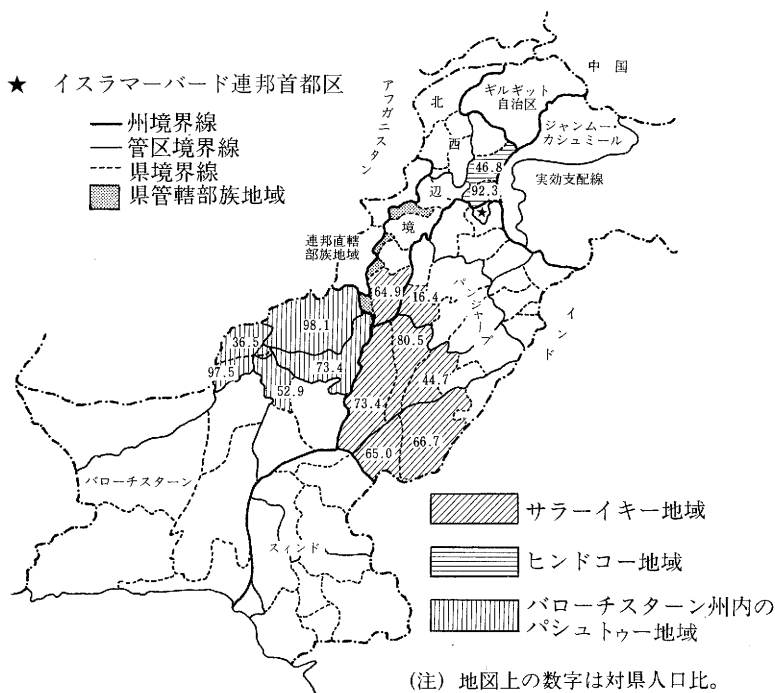
(注) (一)は0.1%以下。1) 1961年のハザーラーは1981年の3県合計に相当する。2) 1961年のクエッタはピジンも含む。3) パツカル郡 (Tehsil) のみでは16.4%でほとんどの郡の農村部に集中している。

(出所) 第4表の資料および、1981年センサスの各 District Census Handbook, Table 24から集計。

た。こうした現象に代表されるように、パキスタンの民族問題のありかたはこの10年間に大きく変化した。変化は大きく二つに要約できる。

第1は、従来比較的まとまりをもった民族単位として考えることのできた州の人口構成が、戦争による難民の流入や都市化などの影響で崩れたことである。バローチスタン州の北部には第4表が示すようにすでに1961年センサス時にはかなりの比率でパフトゥーン人口が居住していたが、とくに北部県でのパフトゥーン人口比率がさらに上昇した（第5表、第1図）。スィンドでも従来からあった都市部のムハージル人口対農村部のスィンド人口という亀裂が1971年以後のスィンド・ナショナリズムの高揚でさらに広がり、それ

第1図 主要少数民族言語領域（1981年センサス）



（出所）第5表をもとに筆者作成。

にアフガニスタン避難民という要素が加わった。また1981年人口センサスでは従来大言語集団のなかに数えられた地方語、例えばサライキーとヒンドコーがセンサス言語のカテゴリーとして認知され、州＝言語という関係を崩すことに役かっている。1981年センサスでサライキーが独立の言語として登録されたことで、パンジャービー語人口の比率は5割を切るようになった。シャクルが指摘するように、これらの言語の自己アイデンティティの主張は、有力言語の周辺地域として経済的、文化的に不利な扱いを受けているという感情を下敷きにしている⁽¹³⁾。P. プラスが北インドについて指摘したのと類似の現象がパキスタンの言語面でも生じているのである⁽¹⁴⁾。第5表と第1図には4主要言語の境界領域にある諸県での使用言語の変化を整理してある。

第2に、これらの現象はさらに従来の主要政党の民族基盤を大きく崩すことになった。その最大の犠牲者は北西辺境州とパロースターン州では民族アワミ党、スィンド州では人民党であった。かつての主要政党のもっていた民族的基盤が崩れ、一面でより細分化された「エスニック」集団が登場した。政党勢力の細分化は全体としては政党政治の定着にはマイナスであるが、他面でこれまで表面化していなかった小集団の権利と利益の要求を表出させる。政党勢力の細分化のもとで、軍・官僚の優位性は維持されるかもしれないが、その基盤となっている社会は大きく流動化している。

軍・官僚優位態勢のもとで、州自治の経験が定着しないうちに、いまや州という単位そのものの意味が問われる段階までできてしまった、というのがパキスタンにおける州・連邦関係の現状であろう。かつての州間の対立は、今日では州レベル以下の「エスニック」集団の登場により、いちだんと複雑な様相を呈している。また民政化が軍・官僚に対する政党政治の優位性を意味するものならば、まずは州自治の強化という課題をも取り上げられねばならないが、その過程ではこのような州レベル以下の集団の政治要求に対応することも必要となっている。

第2節 パキスタンの官僚制度と民族構成

1. 「サーバント支配」(ナウカルシャーヒー)

以上のような集権的連邦制度を、日常の行政を通じて支え、かつ有力な権力集団として自らの利益のためにも集権的国家を志向するのは、官僚層とくに連邦官僚層である。官僚制度が集権的連邦国家をどのような仕組みで支えているのか、また官僚層自身がどのような社会層（とくに民族的出自）から生まれているのかを次に検討する。

ここでは1973年の改革以後の官僚制度について詳しくのべる。パキスタン独立以降の官僚制度については R. ブライバンティー (Braibanti) らの優れた研究があるので割愛する⁽¹⁵⁾。パキスタンの官僚制度の核は、この改革まではパキスタン高等文官職 (Civil Service of Pakistan, 以下 CSP と略称) という特権的官僚層の存在にあった。かれらは、軍とならんでパキスタンの権力集団の一翼を構成し、歴代の軍人政権の行政上の支柱であった⁽¹⁶⁾。連邦と州の関係では、かれらは連邦・州の中枢ポストを独占し、事実上の中央集権的支配のエージェントであった。今日のパキスタンにおける権力構造の解明にはかつての CSP も含む幹部官僚制度の分析がぜひとも必要である。本来「公衆の召使 (Public Servant)」であるはずの CSP らの官僚が主客転倒して民衆に対する支配者として君臨する姿を、毒舌で鳴る Z. A. ブットーは「ナウカルシャーヒー (Naukarshahi, サーバント支配)」とこきおろした。1973年の改革以後、パキスタンではもはや CSP 制度は存在しないが、形をかえた「サーバント支配」はいぜんとして続いている。

2. 1973年改革とパキスタン高等文官職の解体

(1) 改革の概要

1972年4月ブットー大統領は無任所相フルシド・ハッサン・ミール (Khurshid Hasan Meer) を長とする行政改革委員会を任命、委員会は翌年7月に報告書を提出した⁽¹⁷⁾。ブットーの改革が官僚集団、とくにCSPへの打撃を狙う政治的意図を込めていたことは明らかであった。1971年戦争以前のパキスタンではCSP制度の改革について、繰り返し委員会が設けられ、その特権的地位の廃止を含むさまざまな改革案が提示された。しかしその都度CSP自身あるいは、かれらの行政能力に頼らざるをえない軍人政権によって、それらの試みは途中で放棄されてきた⁽¹⁸⁾。しかし1968年以来の政治の激変、とくに1971年の第3次印パ戦争の敗戦は、官僚制度改革の希有の機会であった。第6表でみるように、官僚層そのものが、この間の政権交替に伴う処分やベンガル人官僚のバングラデシュ帰属により、大幅に規模を縮小するとともに、権威の失墜をみたのである。ブットー自身もあわせて1300名におよぶ公務員の解雇を行った。行政改革委員会はCSPにとってはそのような「逆境」のなかで設置された。

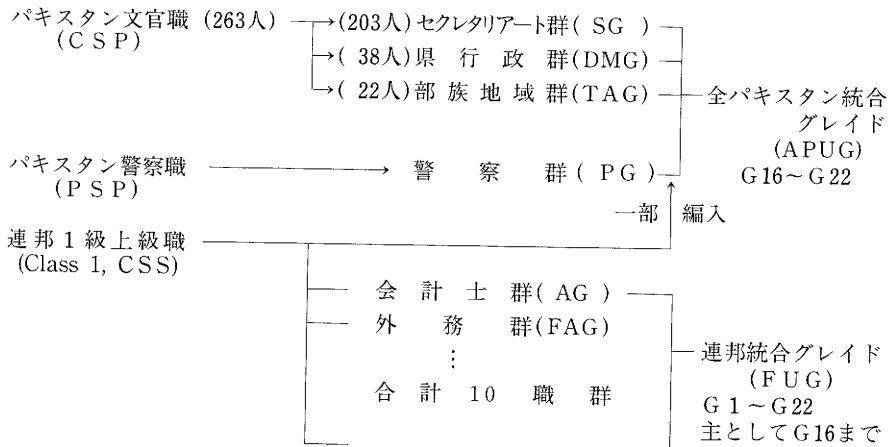
まず、CSP制度の改革についてみよう。1973年の委員会の勧告による改編は第2図に示すような内容であった。その特色の第1は、連邦公務員を1から23までの等級(グレード)に整理し、各グレードは同一賃金スケール(賃金表のこと)をもつ。改革前は実に600あまりの雑多な賃金スケールが存在した。第2はCSPと警察職を統合、それに連邦公務員上級職の一部を加え、全パキスタン統合グレード(APUG)を設けたことである。APUGは県行政群(DMG)、セクレタリアート群(SG)、部族地域群(TAG)、警察群(PG)の4群に分けられた。要するにCSPの職能を三つに細分化したのである。それぞれの職群のなかでは第7表にみるように、CSPが最大のグループの地位を占めている。第3に連邦の上級職(CSSなど)は連邦統合グレード(FUG)

第6表 連邦幹部公務員職の動き (1968～1973年)

職 名	略号	1968年実員 53号により解雇	パングラデ シュに帰属	戒厳令規則第 14号により解雇	停年 退職者数	新規 採用者数	1973年実員	1968年と73年 の比較 (%)
パキスタン高等文官職	CSP	514	188	13	29	69	315	-38.7
パキスタン外交職	PFS	180	41	5	8	41	167	-7.2
パキスタン警察職	PSP	222	85	6	17	36	139	-37.4
パキスタン会計職	PAAS	146	46	2	21	36	113	-22.6
パキスタン鉄道会計職	PRAS	56	18	1	6	0	31	-44.6
パキスタン国防会計職	PMAS	70	20	2	11	26	61	-12.9
パキスタン税務職	PTS	260	123	5	10	91	202	-22.3
パキスタン関税・消費税職	PCES	109	49	9	10	33	62	-43.1
中央情報職	CIS	67	22	0	8	29	66	-1.5
パキスタン郵政職	PPS	80	38	2	8	44	74	-7.5
パキスタン軍用地・駐屯地職	PMLCS	52	15	0	6	19	48	-7.7

(出所) Kennedy, Charles H., *Bureaucracy in Pakistan*, Karachi, Oxford University Press, 1987年, 79ページ。

第2図 CSPの改編(1973年)



なお、G 22—Secretary, G 21—Additional Secretary, G 20—Jt Secretary, G 19—Deputy Secretary, G 18, 17—Under Secretary に対応。

(出所) Establishment Division, Government of Pakistan, *Report of the Civil Service Commission (1978-79)*, Rawalpindi, 1979年, 45~55ページより筆者作成。

に一括された後、APUG と同じように、各種の職群に編成替えされた。そしてグレードの対応でみると、APUG は第16グレード以上、もと連邦職は1~22というように、APUG には別格の地位が与えられたのである。

以上から明らかなことは、ブットーの改革は制度としての CSP は廃止したが、幹部制度としての APUG をこれに置き換えたにすぎないということである。ある研究者は、したがってこの改革を CSP の「鋼鉄の枠組み」を解体したのではなく、「ねじ曲げた」(bending the steel frame) ものだと形容している⁽¹⁹⁾。この編成替えの過程で、幹部官僚の裾野を拡げ、連邦省庁の局次長 (Deputy Secretary) 以上、公社等のポストで局長 (Joint Secretary) 相当以上のポストについていたものを、CSP, 非CSP を問わず、すべて APUG に吸収した。

APUG 官僚の特権的立場は州の主要ポストに対してかつて CSP が保持し

ていた優先的任命権をかれらが継承していることから明らかである。県長官 (Deputy Commissioner) からはじまる地方官ポストや州の省局の中枢ポストへの任用については、改革前から CSP とかつての州公務員職 (Provincial Civil Services: PCS) のあいだで激しい争奪戦の歴史があった。いわゆる「リストッド・ポスト」(Listed Posts, 幹部ポストのこと) とされるこれら官職についてはその一定割合を PCS に確保することで両者の権益を折り合わせてきた。この割合は1954年の25%からはじまって、1966年に30%へと引きあげられたが、1979年の公務員調査委員会はこれを40%にすることを勧告している⁽²⁰⁾。したがってブットーの改革以後も APUG が州の中枢ポストの過半を占有しているのであり、連邦と州をつうじる幹部官僚制度こそが集権的連邦制度の核心部分なのである。

(2) 政治的任命の進行

またこの改革に伴って、非官僚出身者の登用 (Lateral Entry) がすすめられ、政治的任命による、官僚層への影響力行使がはかられた。ブットーの改革はその後のかれの失脚で手直しはされたものの、権力集団としての官僚層への打撃は、軍の場合と違いはるかに大きかった。軍の場合はいずれにしても、職業的な専門集団であるのに対し、官僚層は非官僚出身者の登用などによって比較的容易にその特権的立場を侵害されてしまうからである。さらに軍人自身が官僚機構に割込む機会もまた、ブットーとその後の軍政のもとで、大幅に増えたのである。第7表で示したように、ブットー期にすでに主要な職群のなかに軍人はかなりのシェアを占めている。1980年にはズィヤー・ウル・ハック戒厳司令官のもとで、第17と第18等級の補充採用者の10%を軍人からとることなどが制度化された。C. H. ケネディー (Kennedy) の研究によれば、1980年から1985年の間に96人の将校が公務員として恒久的に組み入れられ、115人が期間契約により民間行政についているという⁽²¹⁾。パキスタンでは軍人の行政への進出はバングラデシュと比較してもはるかに大規模であり、専門官僚層からの反発もバングラデシュよりは少ないようである⁽²²⁾。

第7表 3 職群におけるCSP出身者数

	第23等級	第22等級	第21等級	第20等級	第19等級	第18等級	第17等級	合 計
部族地域群 (TAG)								
CSP				12		10		22
PCS				5	3	14	8	30
直接採用者							13	13
軍人				7	31			38
その他				2	2			4
合計				26	36	24	21	107
県行政群 (DMG)								
CSP			4	11	1	19	9	44
PCS			4	3				7
直接採用者							42	42
軍人				3	4			6
その他								1
				8	5	19	51	100
セクレタリアート群 (SG)	2	12	32	61	18	94	6	225
CSS				10	68			78
PCS		1	6	16	10			33
PTS		3	3	9	8			24
PAAS		4	1	10	5			20
その他		15	37	89	160			300
合計	2	35	79	195	269	94	6	680

(出所) Kennedy, 前掲書, 91, 92, 94ページから。

それだけ軍人の社会における進出度が高かったともいえよう。ブットーの公務員制度改革は、軍人と官僚層との力のバランスを結果的には前者に有利に傾けるための露払いをしたようである。この改革以後アユーブ期にみられたような官僚の地位は二度と回復されることはなかった⁽²³⁾。

3. 連邦官僚の社会的背景

(1) 教育および出身階層

パキスタンにおける高級官僚層の社会的出自についての研究は、一様にその連続性を指摘する。筆者はかつて1979年の公務員調査委員会報告の資料(第8表)とH. F. グッドナウ (Goodnow) による1950年代のCSPの社会的出自についての指摘を比較した⁽²⁴⁾。かれによれば、1951～56年のあいだで、CSP採用者89人のうち64人(71%)が修士ないし法学士号取得者であった。調査委員会のデータは1967～76年間の連邦公務委員会による共通採用試験(CSP, PSPなど)の受験者、合格者についてのものである。この二つの比較からは教育資格の面で変化はみられない。しかし社会全体の教育水準が上昇

第8表 連邦幹部公務員志願者・採用者の教育背景
(1967～76年)

	(%)
1. 受験者総数	7,706
{ 2. 修士, 複数学士	5,471 (71.0)
3. 学士	1,235 (29.0)
4. 合格者数	3,020 (39.2)
{ 5. うち修士, 複数学士	2,380 (78.8)
6. うち学士	640 (21.2)
7. 採用者数	1,396
{ 8. うち修士, 複数学士	1,165 (84.0)
9. うち学士	231 (16.0)

(注) 受験者資格はBA(2級まで)が基本でBA(3級)プラスMAもしくはLLB(2級まで)の組み合わせも可能。

(出所) 第2図に同じ, 122ページ。

しているとすれば、競争は激化しているし、同じ学位でも社会全体のなかでの権威はむしろかつてのほうが高かったといえよう（父親の教育水準との比較をしている第10表参照）。その後の資料にはケネディのものがある（第9表、第10表）。これは連邦上級職（APUGとFUGの上級職）の新規採用者を対象としている。

ケネディの第9表では複数学士の扱いがないので学士の比重が第8表に比較すると高い。修士の比率がわずかに下降しているかと思われるがあまり明確ではない。むしろ他にはないデータとして、専攻分野や卒業大学のデータが興味深い。専攻では圧倒的に文科系統であるが、この4年間では経済の比率が高まり、文学専攻は減少している。大学別では、パンジャブ大学が群を抜いて多く、ついでペシャーワル大学である。カラチの比率が低いことも特徴である。ペシャーワル大学は必ずしも北西辺境州出身者ということにはならないだろう。いずれにせよ6割程度はパンジャブ大学が供給していることになる。

また第10表では、父親の教育と職業を示している（原表にあった所得は割愛した）。教育水準については父親よりは上であるが、すでに示唆したように、このことはかつての同等の学位のほうが権威の高いことを示している。したがって、教育資格の比率に変化がみられないことは、実は社会全体からみての官僚層の権威が比較的低下していることを示すもののなのである。同じ第10表には父親の職業が示される。現職または退職公務員が圧倒的に多く、さらに専門職と「ビジネス」を加えると約8割は都市の家庭となろう。官僚層は自己再生産をする独自の集団として確立しているといえそうである。

（2） 民族構成

連邦官僚における民族構成はすでに1947年のパキスタン独立直後から問題となった。そこから生まれた一つの対応策が州別割当（Quota）制度であった。次節でみる連邦税の州への移転と同様に、州別の人口比率を勘案した採用者の比率が決められた。その際には、出身地（Domicile）の概念が基準とされた。

第9表 連邦幹部公務員採用者の教育背景

	1979 n=128	1980 n=131	1981 n=157	1982 n=89
I 最終取得学位				
修士	83	77	90	42
学士	28	32	53	34
法学士	12	15	9	9
教職資格	4	2	1	0
工学士	1	5	4	1
不明	0	0	0	3
II 専攻分野				
文学・歴史	39	42	42	18
社会科学	67	59	90	54
うち政治学	34	14	35	15
経済学	19	36	35	25
自然科学	19	26	25	13
III 出身大学				
バンジャール大学(ラーホール)	75	74	81	52
ペシャーワル大学	26	26	28	8
カエダ・アザム大学(イスラマバード)	6	1	8	8
スインド大学(ジャムショロ)	4	7	14	6
カラチ大学	5	9	10	5
バハウッディン・ザカリヤ大学	3	3	4	2
ゴマル大学(デーラー・イスマイル・ハーン)	4	1	2	2
バローチスターン大学(クエッタ)	2	0	2	0
農業大学(ファイサラバード)	1	0	0	1
工学大学(ラーホール)	0	0	1	0
パキスタン軍アカデミー(カクル)	0	0	1	1
外国の大学	2	4	3	1
不明	0	6	3	3

(出所) Kennedy, 前掲書, 121ページ。

第10表 連邦幹部公務員採用者の父親に関するデータ

	1979 n=128	1980 n=131
I. 父親の教育		
修士以上	10	16
学士	28	34
大学前期	17	9
大学入学資格	30	26
高校まで	20	21
公共教育経験なし	18	9
不明	5	16
II. 父親の職業		
政府公務員	60	62
うち一般	29	24
専門職	8	12
退職	23	26
民間専門職	9	5
農業	30	34
ビジネス	21	22
不明	8	8

(出所) Kennedy, 前掲書, 119ページ。

しかしこれには大きな欠陥があった。出身地に関する証明書の発行に不正が絶えなかったからである⁽²⁵⁾。またより根本的には、すでに指摘したように、アフガニスタン戦争や都市化の進行を背景に、出身地と民族出自のずれがますます大きくなっているという社会の変化がある。

1973年憲法では第27条に10年間の割当措置が規定された。1985年の憲法復活令(RCO)でこの部分は改正され、さらに20年間に延長された(4州その他への割当率は後出の第13表の最上欄参照)。

ブットー政権の際には、この割当制度に手直しが加えられた。それは、スインドを都市部(カラチ、ハイダラーバード、サッカル)と農村部に分け、前者

の割当率を7.6%, 後者を11.4%としたことである。これは、スインドの都市部は、その多くがムハージルによって代表され、本来のスインド人の利益が代表されないというスインド地元の不満に対応したものである。たしかに連邦政府の公務員統計で出身地だけでなく、言語とクロスさせた統計を作成してみると、このような批判が正しいことが判明する（第11表参照）。つまりスインドを出身地とする人口についてのみ、スィンディー語を話す比率が極端に低いという現象があるのである。しかしスインド農村部を独立した区分としたのちも、現実にはスインド農村出身の比率は割当率を満たしておらず

第11表 連邦公務員の出身地と言語能力の関係

	1980		1986	
	全連邦公務員	第16等級以上	全連邦公務員	第16等級以上
D _{PJ} (%)	48.6	50.1	49.2	52.9
L _{PJ} (%)	49.2	51.8	45.5	50.3
D _{PJ} /L _{PJ}	0.99	0.97	1.08	1.05
D _{SD} (%)	25.6	26.4	23.5	23.8
L _{SD} (%)	6.7	6.5	9.3	8.3
D _{SD} /L _{SD}	3.82	4.06	2.53	2.87
D _{NW} (%)	11.2	10.5	11.6	11.5
L _{PS} (%)	8.7	9.1	8.5	9.2
D _{NW} /L _{PS}	1.29	1.15	1.36	1.25
D _{BL} (%)	3.0	2.9	3.3	2.9
L _{BL} (%)	2.8	1.5	3.3	1.8
D _{BL} /L _{BL}	1.07	1.93	1.00	1.61

(注) D は出身地（添字は PJ：パンジャープ州，SD：スインド州，NW：北西辺境州，BL：バローチスタン州）

L は言語能力（添字は PJ：パンジャープ語，SD：スィンディー語，PS：パシュトゥー語，BL：ブラーフィー語＋バローチ語）

最下段は D/L を示す。この値が 1 に近ければ，出身地と言語は一致する。1 より大きい（例：スインド）ことは，出身地の言語の能力のない者が採用されていることを示す。

(出所) O and M Division, Government of Pakistan, *Report on Sixth Triennial Census of Federal Government Civil Service as on 1st January 1980*, Islamabad, 1981年および Pakistan Public Administration Research Centre, O and M Division, Government of Pakistan, *Federal Governments Civil Servants Census Report January 1986*, Islamabad, 1987年より算出。

(第12表), スィンド農村出身者の比率は人口比率にまで至っていない。すでにみたように, 連邦の上級官僚層の背景は全体として大きく都市にかたよっているのである。スィンドも例外ではない。農村部での教育の立ち遅れがその大きな原因である。また割当比率の適用も, その対象範囲は新任ポストのみであり, 昇進によって任命されるポストについてはこのような割当の対象外であるから, 高級ポストになればなるほど割当率からの乖離が激しいのは当然である⁽²⁶⁾。

第12表 スィンド出身者の都市・農村別比率

		都 市	農 村
1980	全連邦公務員	21.4	4.2
	第16等級以上	21.8	4.6
1986	全連邦公務員	16.3	7.2
	第16等級以上	16.8	7.0
割 当 率		7.6	11.4

(出所) 第11表に同じ。

第13表 パキスタン連邦公務員出身州別比率 (1980年)

(%)

	パンジャブ	スィンド	北西辺境	バローチ スターン	部族地域	アーザード・ カシュミール
割 当 率	50	19	11.5	3.5	4	2
全連邦公務員	48.6	25.6	11.2	3.0	5.57	1.62
G16 ~ G22	50.0	26.4	10.5	2.9	3.4	0.5
県 管 理 群 (DMG)	49.6 (58)	10.3 (12)	9.4 (11)	0.9 (1)	無回答	29.9 (35)
セクレタリアート群 (SG)	53.9 (274)	33.9 (172)	10.0 (51)	2.2 (11)	同	0.0 (0)
部 族 地 域 群 (TAG)	11.9 (10)	1.2 (1)	25.0 (21)	9.5 (8)	同	52.4 (44)
3 群 合 計	48.2 (342)	26.1 (185)	11.7 (83)	2.8 (20)	同	11.1 (79)

(注) 3群のかっこ内の数字は実数である。

(出所) 第11表の第一の資料。

出身州別の分布をさらに APUG の有力な 3 職群についてみると (第13表, 1980年の数字のみ), 州による特徴が大きい。パンジャープ州出身者はセクレタリアートと地方行政ポストを強く握っている。スィンド州はセクレタリアートに, 北西辺境州は部族行政にかたよっているという特徴がある。それぞれの職群に割当率が個別に適用されているわけではないのである。

同じ統計によって県段階までの主要出身地分布をみると第14表のようになる。連邦公務員全体と第16等級以上と比べると, 都市や一部地域への集中は後者の場合いっそう激しいことがわかる。パンジャープ州の高級官僚出身地は, いわゆる「アーミー・ベルト」つまり軍人を多く輩出する地域とも重なっ

第14表 連邦公務員の主要出身県 (総員数に占める比率, %)

	1980		1986	
	全連邦公務員	第16等級以上	全連邦公務員	第16等級以上
北西辺境州	11.2	10.5	11.6	11.5
アボッタバード	2.3	1.5	2.2	1.7
ベシヤーワル	2.9	3.5	3.2	3.8
パンジャープ州	48.6	50.1	49.2	52.9
ラーワルピンディー	9.9	8.3	8.2	8.0
ジェーラム	2.2	1.7	1.4	1.2
グジャラート	1.9	2.1	2.0	2.4
サルゴダー	2.0	1.9	1.9	2.0
ファイサラバード	4.0	4.4	3.3	4.0
ラーホール	12.3	16.0	10.2	13.6
グジュランワーラ	2.0	2.2	1.7	2.0
スィアルコート	3.0	3.3	3.0	3.5
ムルターン	2.2	1.9	2.1	2.0
スィンド州	25.6	26.4	23.5	23.8
サッカル	1.9	0.8	1.8	1.2
ハイダラーバード	1.9	2.0	1.9	2.2
カラチ	17.6	19.0	12.6	13.4
バローチスターン州	3.0	2.9	3.3	2.9
その他	11.6	10.0	12.1	9.0
(うちイスラマーバード)	(0.8)	(1.6)	(1.9)	(1.9)

(出所) 第11表に同じ。

ている⁽²⁷⁾。ここでもある程度軍、官僚を通じてのパンジャービー支配の様相を確認することができる。そしてスィンドの3都市、なかでもカラチ出身者つまりムハーシルがこれについて大きな勢力であることも明らかである。

にもかかわらず、スィンド都市部出身者（ムハーシル）の比率はしだいに低下する傾向にある。人口比率と比較すれば、いぜんとして不釣り合いな比率を保持しているにもかかわらず、率の低下が既得権益の喪失と映ることはさけられない。「ムハーシル民族運動」の進出の背景にはこのような不満がある。したがってブットーの公務員制度改革にともない上級官僚層のなかではムハーシル出身者が圧迫をうけ、パンジャービーの優位性がより強固になったという H. アラビー（Alavi）の指摘⁽²⁸⁾も的を射ているであろう。

最後に、サライーキー、ヒンドコーなど地方言語のセンサスへの登場に象徴される、言語意識の多様化と連邦公務員の出身地との関係について触れておこう。第15表はやはり同じ統計によって、連邦公務員の言語（会話）能力を整理している。パンジャービー語人口はほぼ5割である。上級公務員（第16等級以上）のほうが比率が高い。この統計には不思議なことにウルドゥー

第15表 連邦公務員の言語能力

	1980		1986	
	全連邦公務員	第16等級以上	全連邦公務員	第16等級以上
ブラーフィー	1.2	0.6	1.3	0.7
バローチー	1.6	0.9	2.0	1.1
ヒンドコー	5.0	6.5	5.3	7.0
ポートハリー	4.6	3.1	4.5	4.2
パンジャービー	49.2	51.8	45.5	50.3
パシュトゥー	8.7	9.1	8.5	9.2
サライーキー	4.2	4.5	5.7	5.9
スィンディー	6.7	6.5	9.3	8.3
その他	5.4	2.7	0.9	0.8
回答なし	13.3	14.2	17.0	12.5
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

（出所） 第11表に同じ。

語がのっていない。その他あるいは回答なしに含まれるのか、あるいはまたウルドゥー語は当然とみなし除外したのか明らかでない。この表と前節でみた第4表、また第1図や第14表と比べるまえに、上級公務員のほうが比率が高い言語を選びだせばヒンドコー、パンジャービー、パシュトゥーであり、サライーキーもわずかに上級が高い。これらは言語集団としては比較的有力な群に属すると考えてよいだろう。しかし母語比率（第4表）と比較すると、ヒンドコーのみは明らかに連邦公務員に占める率が著しく高い。したがってシャクルのいうところとは異なって、ヒンドコーの場合は言語アイデンティティの認識が後進性意識と結びついているとは思えない。ポートハリーはセンサス上ではパンジャービーに含まれるので、ポートハリー、パンジャービーを合計した比率も高いといえよう。これらの情報を再び第1図や第14表と比較してみよう。パンジャービー語の中核地域は軍人とならんで、明らかに官僚層の主要出身地でもある。そこから西にポートハリー語地域をへて、北にアボッタバードのヒンドコー語地域、西にペシャーワルのパシュトゥー語地域が官僚層の出身地としての一つの核である。パンジャービー語の中核地域より南のサライーキー語地域は官僚層を輩出することが少ない。この場合は後進性意識と母語意識に関連はありそうである。さらにスインド語、バルーチ語地域に至ればその比率はさらに下がる。そのなかでサッカル、ハイダラーバード、カラチの3都市とその周辺が主としてムハージル出身の官僚を送りだしているのである。

上記の諸図表を総合的に判断すれば、官僚層の民族構成について、パンジャービーとその地方語集団の優位性、ムハージルの地位の低下、パフトゥーンの緩慢ではあるが上昇という構成を出身地の地域的分布と合わせて理解することができよう。

これまで述べてきたように、1971年をクライマックスとするパキスタンの政治的激動は、パキスタン内部の諸民族の権利意識を高揚させ、国家の権力構造を流動化させた。民族紛争は集権的連邦制度やむきだしの武力行使によって抑えられてきたが、権力構造の内部にも民族紛争の要因はさまざまな

形で影響を与えずにはおかなかった。軍・官僚優位の基本的な構造は変わらないにしても、権力構造内部の諸関係例えば軍と官僚の力関係、官僚層内部の職種間、出身民族間の関係などには新たな要素が生まれたことも見逃せない。軍と官僚の関係からいえば、1973年の改革を契機として軍の官僚に対する優位が強められた。官僚の地位低下は伝統的に官僚層の出身基盤となってきた高教育層の拡大によってももたらされているであろう。非官僚層や軍人を行政に割り込ませるというブットー、ズィヤー以来の人事政策も官僚層の既得権益を侵す要因である。こうした官僚層の地位低下を最も象徴的に示しているのが、かつてはパンジャービーと並んでその中核となっていたムハーシルの比率の低下である。ムハーシルはそのほとんどが居住するスィンド州において、土着のスィンド人ナショナリズムとの厳しい競争関係にも立たされている。スィンド・ナショナリズムはもとはといえば、バングラデシュ独立が与えた、パキスタン内の非パンジャービー民族への刺激に端を発するものであった。

パキスタンでの民政化の展望は民族関係の鎮静化をともなわない限りみいだせない。民族紛争と州・連邦関係の緊張のもとでは、つねに武力的解決つまりは軍への依存から抜け出せないからである。1973年憲法の枠組みにはすでに失敗の審判がくだっている。現在の連邦・州関係の枠組みも基本的には1973年のそれを踏襲している。はたしてこの枠組みで州の自治権を有効に保障できるのか、また州への政治的な介入を最小限にとどめ、連邦と州の権力分有を保障できるのかが今後の課題となろう。

第3節 パキスタン財政の中央集権的性格 ―連邦・州財政関係の分析―

連邦政府による州政府解任権限や連邦官僚による統制とならんで、パキスタンの連邦制度の中央集権的性格を代表するものは財政制度である。インドについてもしばしば財政の中央集権化が指摘されるが、この指摘の背後には、

州政府による分権化への強い要求というものがある。その意味ではインドでの財政集権化批判は中央と州の間での財源の争奪をめぐる政治的な対立を反映しているとすらいえる。これに対してパキスタンでは連邦政府と州政府の間での長い対立の歴史のなかで、東パキスタン＝バングラデシュ問題を除けば、州と連邦の間での財政権限の配分の問題が、政治の争点となることが少なかった。この課題についてのパキスタンでの研究がインドと比べてほとんどないに等しいところにも、そのような事情が反映されている。財政に関する連邦権限の圧倒的強さが連邦・州財政関係の改革を阻んだ一つの背景かもしれない。州自治権というものが育てられてこなかったという集権的な政治の影響がここにもあらわれていると考えるべきなのかもしれない。しかしパキスタンという多民族性と地域的格差をともしなう社会においては、連邦と州の財政関係は微妙な政治的配慮をもって扱われてきたはずである。連邦から州へ与えられるさまざまな形での補助金や貸付金の流れ、つまり財政移転のありかたにそうした配慮がもっとも明確に現われる。パキスタンについても研究こそ少ないが⁽²⁹⁾、この点ではきわめて複雑で変化のある仕組みが1947年の独立以来、またバングラデシュの独立以来運用されてきたのである。この連邦から州への財政移転の仕組みとその変遷について詳細な検討を行い、州・連邦関係をパキスタンの民族問題理解の枠組みとして役立てることが本節の課題である。

1. 国家財政における連邦と州の比重

単年度支出でみた連邦と州の財政規模が第16表に示される。通常連邦の業務とされる外交、国防、放送・通信などが100パーセント連邦政府の支出によることは当然としても、労働・福祉、電力、運輸などインドでは州政府の機能と考えられる分野についても、パキスタンでは連邦が圧倒的な比重を占めるのが特徴である。全体の支出でみて州は約3割強の支出を分担するだけである。第17表は支出を開発支出および経常収支に分離した場合の州のシェ

第16表 連邦と州の財政支出 (1984/85年度の事例)

(単位:100万ルピー)

	連邦	州	合計	連邦の比率	州の比率
一般行政	3,815.1	2,026.2	5,841.3	65.3	34.7
財務	2,064.5	1,330.6	3,395.1	60.8	39.2
外交	514.8	—	514.8	100.0	—
その他	1,235.8	695.6	1,931.4	64.0	36.0
国防	29,191.4	—	29,191.4	100.0	—
治安	1,702.2	2,277.8	3,980.0	42.8	57.2
警察	1,636.3	1,856.8	3,493.1	46.8	53.2
その他	65.9	421.0	486.9	13.5	86.5
地域サービス	1,402.1	1,588.3	2,990.4	46.9	53.1
道路・高速道路	450.7	1,416.1	1,866.8	24.1	75.9
ラジオ・テレビ	305.1	—	305.1	100.0	—
その他	646.3	172.2	818.5	79.0	21.0
社会サービス	2,617.9	8,047.6	10,665.5	24.5	75.5
教育	1,223.3	6,150.7	7,374.0	16.6	83.4
衛生	329.1	1,551.4	1,880.5	17.5	82.5
人口・マンパワー・福祉	355.7	178.8	534.5	66.5	33.5
その他	709.8	166.7	876.5	81.0	19.0
経済サービス	1,386.7	4,310.0	5,696.7	24.3	75.7
農業	191.4	1,760.9	1,952.3	9.8	90.2
灌漑	6.4	2,125.8	2,132.2	—	100.0
燃料, 電力	894.8	2.7	897.5	99.7	0.3
農村開発	4.7	144.9	149.6	3.1	96.9
鉱工業	225.3	271.5	496.8	45.4	54.6
運輸・通信	46.8	4.2	51.0	91.8	8.2
その他	17.3	—	17.3	—	100.0
補給金	2,926.7	1,208.0	4,134.7	70.8	29.2
計	43,042.1	19,457.9	62,500.0	68.9	31.1

(原注) 元利支払, 政府間財政移転, 経常収入からの開発支出は除かれる。

(出所) Choudhary, 前掲論文, 24ページ。

第17表 財政支出に占める州の比率

(%)

年 度	開発支出	経常支出
1971/72	12.2	23.6
1972/73	19.3	29.6
1973/74	22.5	22.7
1974/75	19.4	23.8
1975/76	18.6	27.3
1976/77	16.9	29.2
1977/78	13.5	28.3
1978/79	15.8	24.7
1979/80	20.2	25.3
1980/81	16.7	26.0
1981/82	15.7	29.2
1982/83	16.0	25.0
1983/84 (R)	17.9	27.6
1984/85 (R)	18.6	27.5
1985/86 (B)	17.8	28.3

(R) 修正見通し

(B) 予算見通し

(出所) 第16表に同じ。

アを示すが、前者において州の比率が極端に低いのも特徴である。現行の第7次5ヵ年計画（1988～93年）のもとでの支出配分計画でみても（第18表）、最大の支出分野である電力、運輸・通信、燃料、水資源（以上で全支出の約6割）はほとんど連邦政府下の支出である。また水資源をのぞけばこれ等の分野では連邦政府の公企業（WAPDA など）が支出の大きな部分を担っていることが示される。

これらの数字が示すように、連邦財政の圧倒的優位は、インドなどの場合と比較しても一層顕著である。その理由としてあげられるのは、(1)連邦支出の先取的性格、つまり軍事支出や援助に対する元利支払が多額に達していること、(2)開発活動の主要な部分が州政府ではなく連邦政府とその管轄下にある公企業によって担われていること、(3)州の経済基盤が脆弱であり、独自

第18表 第7次5ヵ年計画の部門別支出額

(単位:100万ルピー)

部 門	総支出額	連 邦 支 出		
		額	うち公企業	連邦比率
1. 電 力	90,252	89,347	87,367	99.0
2. 運輸・通信	60,425	52,074	30,451	86.2
3. 燃 料	34,100	34,100	28,717	100.0
4. 水 資 源	28,632	19,224	—	67.1
5. 教 育	20,635	8,403	—	40.7
6. 土木, 住宅	17,616	2,640	—	15.0
7. 保 健	13,165	3,073	—	23.3
8. 農 業	12,504	6,183	264	49.4
9. 工 業	8,702	7,278	6,695	83.6
10. 鉱 業	5,770	5,232	3,271	90.7
11. 農村道路, モデル農村	5,714	1,820	—	31.6
12. 人口福祉	3,535	3,535	—	100.0
13. 肥料(補助金)	3,328	3,328	—	100.0
14. 科学技術	2,750	2,750	—	100.0
15. マンパワー	2,042	1,755	—	85.9
16. 雇用基金	2,000	2,000	—	100.0
17. マスメディア	1,754	1,754	—	100.0
合計(その他も含む)	350,000	248,297	163,298	70.9

(出所) Planning Commission, Government of Pakistan, *Seventh Five Year Plan 1988-93, Federal/Provincial Projects and Programmes*, 1989年1月, 3～6ページ。

の税収をあげることができないこと, の3点である。

しかし第19表にみるように, 1971年以降の連邦, 州の支出の伸び率は後者が前者の約2倍になっており, 州の財政規模が急速に拡大したことが示されている。州が主に分担している農村・農業開発, 教育, 保健衛生, 住宅, 道路などの社会経済支出の拡充をなおざりにすることは州民の不満を招かざるをえない時代となったからである。結論からいえば, この財政支出の伸びは州独自の税収増によるものではなく, 連邦からの補助金および貸付金の伸びによって支えられた。つまり連邦財政の構造的優位の枠内で, 1971年以降,

第19表 連邦および州の財政規模

年度	支出の対 GDP 比(%)		支出成長率(%)				実質一人当たり 支出額 (1975/76年 価格)	
			名目成長率		実質成長率 (1975/76年価格)			
	連邦	州	連邦	州	連邦	州	連邦	州
1971/72	22.0	4.0	—	—	—	—	367	75
1975/76	25.0	8.0	182.6	396.9	37.1	141.0	463	157
1980/81	22.0	7.0	91.0	87.3	16.7	14.4	456	151
1981/82	23.0	10.0	17.4	50.0	9.1	39.4	487	207
1982/83	25.0	7.0	24.4	(-)19.8	20.2	(-)22.5	574	157
1983/84	24.0	7.0	8.4	172.0	(-)1.9	6.0	546	162
1984/85	24.0	9.0	14.3	51.7	10.7	46.9	586	231
1985/86	—	—	13.8	20.2	—	—	—	—
1971/72から 1984/85 (年間複利 成長率)	—	—	19.2	25.9	6.5	12.5	—	—

(出所) 第16表に同じ、26ページ。

連邦から州に対する補助金、貸付金がめざましく増額されてきたのである。

2. 連邦から州への財政移転

連邦制度ないし地方制度における中央から地方への財政移転の発生の根拠については、ここでは一般論を繰り返さない。中央と地方の間に生まれる業務と財源の不均衡や地域格差などはパキスタンにおいても新しい現象ではない。かつては東西の格差がパキスタンの国家統合の中心的争点であったことはいうまでもない。1971年後は行政サービスへの不満が顕在化するとともに、パンジャブとその他州との間にある経済的・文化的格差が政治対立の火種を提供してきた。

そうした状況を背景に、「垂直的」(中央・州間)および「水平的」(州間)財政再配分制度は旧来の制度を基盤に、さまざまな手直しが加えられてきた。

(1) 州財政勘定の概要

パキスタンの州財政勘定については州政府による食い違いや、連邦政府の財政統計に使われる勘定と州のそれとの食い違いなど、整理のしにくい側面が多々ある。最も簡便な4州財政の統一的データは連邦政府の統計年鑑(*Statistical Yearbook of Pakistan*, 以下 *SYP* と略す)に発表されているが、連邦政府からの財政移転についてきわめて不分明なところが多い。もっとも有益な資料は州政府の予算説明資料であるが、4州の間で体裁の不揃いがある⁽³⁰⁾。

ここではまず、おおよその州財政の構成を知るために、1982/83年度のパンジャブ州の財政勘定の例を紹介しておこう。パンジャブ州の勘定の特徴は開発と非開発の2部門に分割し、それぞれで収支を合わせるという形をとっていることである(第20表)。この分け方は、資本と経常という2勘定を設定する *SYP* やインドの統一的なやりかたとは、一部でくいちがっている。例えば非開発収入に純資本受取がはいり、開発収入に貸付金だけではなく、補助金が入っているというようにところにその違いが現れる。

この点を除けば、第20表にみるように、連邦から州への財政移転には以下の項目が含まれる。すなわち連邦分与税収入(I-4)、連邦補助金(赤字補填とその他, I-5, 7)、連邦援助金(Ⅱ-2のa~c)、特別プロジェクト補助金(Ⅱ-3)、外国援助の州への移転(Ⅱ-4)などであり、連邦が徴収する州税(I-2)もその一部に含めることができよう。

このパンジャブ州の事例が示しているように、非開発、開発収入ともに連邦からの財政移転の比重がきわめて大きいのである。

(2) 財政移転の諸形態

パキスタンにおける財政移転の制度的枠組みをみると、それが、1935年の

第20表 財政の構造 (パঞ্জヤープ州, 1982/83年度)

(単位: 1000万ルピー)

歳入	(額)	(比率)	歳出	(額)	(比率)
I 非開発収入	880.65	100.0	I 非開発支出	880.65	100.0
1. 州税(州徴収)収入 ¹⁾	145.08	16.5	1. 徴税	13.84	1.6
2. 州税(連邦徴収)収入 ²⁾	3.30	0.4	2. 行政	106.08	12.0
3. 非税収入	146.12	16.6	3. 社会サービス	327.24	37.2
4. 連邦分与税収入	550.60	62.5	4. 経済サービス	218.42	24.8
5. 連邦補助金(赤字補填以外)	9.82	1.1	5. その他	48.61	5.5
6. 純資本受取 ³⁾	6.43	0.7	6. 利子支払など	166.46	18.9
7. 連邦補助金(赤字補填)	19.30	2.2			
II 開発収入	397.88	100.0	II 開発支出	397.88	
1. 経常余剰	7.64	1.9	1. 各部門支出	397.88	
2. 連邦援助金	307.86	77.4	2. 一括配分金	0	0
a) 経常勘定補助金	1.59	0.4	新設県・地方	0	0
b) 資本勘定補助金(見返資金)	4.50	1.1	チャリスタン開発公社	0	0
c) 開発貸付金	301.77	75.9	デーラー・ガジ・ハーン	0	0
3. 特別プロジェクト補助金	27.05	6.8	大統領・州知事裁量金	0	0
4. 外国プロジェクト援助	11.64	2.9			
a) 外国援助貸付	11.51				
b) 外国援助補助金	0.13				
5. 現金勘定受取	43.69	11.0			

(注) 1) 法人税以外の所得に対する課税, 地租, 州消費税, 印紙税, 登記, 自動車税など 2) 天然ガス消費税およびロイヤリティ, 贈与税 3) 借入などから連邦政府への元本返済などを引いたもの。

(出所) Government of Punjab, *White Paper on the Budget 1983-84*, Lahore, 1983年から作成。

インド統治法の枠組みを継承していることに気づく。インドにおいても1935年法との関連をみることはできるが、インドでは独立後にかなり本質的な変化が生まれている。パキスタンの場合はその点で制度上の発展がほとんどみられない。これも州の行財政上、あるいは政治上の地位がパキスタンではインドに比較して弱いという事実の反映である⁽³¹⁾。

ここでは通常の4州に対するものをとりあげる。以下にのべるもの以外にも重要なものとして藩王国・辺境地域およびカシュミール問題省を通じる当該地域への補助金等があるが、詳細は省略する⁽³²⁾。財政移転の主要な形態は三つに分けて考察するのが便利である。

(i) 連邦諸税の分与など

これは一括補助金の性格をもつもので、連邦政府が連邦税の一部を州歳入として譲りわたし、州政府は支出を指定されずにこれを一般財源として利用できるのである。分与の制度については1935年インド統治法以来いくつかの制度的変化があった（付表1の年表参照）。現在は、1973年憲法第160条に規定される全国財政委員会（National Finance Committee: NFC）の勧告による分与額が適用される。この規定にもとづく1975年のNFC勧告は1991年の新しい勧告によって、約16年ぶりに改訂された。この最近の改訂により、分与の対象は法人税を含む所得税、売上税、綿花輸出税という従来の3税目のほかにタバコおよびタバコ業者消費税、砂糖消費税が加えられた。また天然ガスの生産州（主にバローチスタン、スィンドの2州）に対する消費税の分与とロイヤリティの支払は1973年憲法161条に規定されているが、1991年の勧告ではこれに石油ロイヤリティが対象として加えられることになった。1975年勧告までの詳細は付表1を参照されたい。また1991年の勧告については内容が多岐にわたるので、あらためて紹介しよう⁽³³⁾。

パキスタンにおいては連邦税分与の州間配分比率については従来から人口比率のみが基準として利用されているのが特徴である。最新の1991年の勧告でも州間の配分率は人口比率を利用している。インドの場合のガドギル・

フォーミュラ⁽³⁴⁾のような地域間格差是正の理念はここにはみられない。もっともこうした是正基準を導入するためには、州別の地域所得統計をはじめ、各種の統計データの存在が前提となる。パキスタンの現状は州間格差などが議論されるわりには客観的データが不足しているのである⁽³⁵⁾。

(ii) 財務省を通じる財政補助金

連邦諸税の分与が連邦政府に対しては義務的経費であるのに対して、財務省を通じるこの移転は裁量的であり、その額や配分比率などに基準がない。大別して4種類ある⁽³⁶⁾。

イ. 北西辺境州とパローチスターン州への定額補助金

それぞれ1億ルピー、5千万ルピーがひきわたされる。これは全国財政委員会の勧告によるものであるが、手続き的には財務省補助金としてあつかわれる。両州にとっては、(i)の分与金とおなじ性格をもつ。

ロ. 財政赤字補填補助金

州政府の経常勘定赤字を連邦政府が埋合せるための補助金である。憲法その他の義務的制度ではない。あくまでも連邦政府の裁量による措置である。1991年のNFC勧告によってこの制度は打ち切られた。

ハ. 戦略道路維持費（これも北西辺境州とパローチスターン州のみが対象である）

ニ. その他（1988／89年度は4種類あり）⁽³⁷⁾

(iii) 開発補助金および貸付金

これも主として財務省を通じる補助金ないし貸付金である。基本的には各州の年次開発計画（ADP）の財源を支えるものである。その詳細な内容は最近の事例に即して第21表に整理してみた。これは以下の3種類よりなる。すなわち、

イ. 開発補助金および開発貸付金

この財政資金は州の年次開発計画（ADP）の基本となるものである。結果からみると4州内の配分率はある程度人口に比例しているようであるが（第22表参照）、州間の配分額については、どのような基準があるのかまったく明らかでない。

ロ. 特別開発事業

この用語の使い方には2種類あるようである。バローチスターン州のような後進地域に対する、ADPの追加財源としての特別な開発補助金を指す場合があり、この場合事業の7割に対して外国援助、3割が連邦政府という財政支援が行われる⁽³⁸⁾。

また別の用語法では、これは政治色の濃い財政資金であり、国民議会議員（MNA）や州議会議員（MPA）の裁量により推薦されるプロジェクトに対して流される資金である。いわば議員の「ポケット・マネー」である。州によってはADPの一部とされている⁽³⁹⁾。

ハ. 外国援助の州への移転

パキスタンの援助依存度の高さからして重要であるが、その制度上の仕組みはあまり明らかでない。第21表でこれに該当するのは、A-1-b、A-2およびB-1-bである。形態としては食糧などの無償援助から生まれる見返資金の積立運用（A-1-b）と外貨貸付（Foreign Exchange Loan, A-2およびB-1-b）の2種類があるようである。後者の場合、州への連邦政府からの転貸条件は援助供与機関と連邦政府との間の条件に準じているとされている⁽⁴⁰⁾。

以上の全項目を補助金（grant）と貸付金（loan）にわけて一覧表にすれば以下の第22表のようになろう。これは1987/88財政年度を例にとったものである。

なお上記の各種の移転のうち、連邦政府の裁量による移転、とくに（ii）

第21表 州開発財源への連邦からの移転

A. 開発計画分 (Development Programme*)

1. 資金援助 (Cash Assistance) (a+b+c)

a. 補助金 (経常勘定) (Cash Grants-Revenue Account)

1) 管井戸補助金

2) 特定計画補助金

(カッチャ・アヴァーディー, 農村水道, 道路, 保健, 教育など)

b. 補助金 (資本勘定) (Cash Grants-Capital Account)

c. 開発貸付金 (Cash Development Loans)

2. 外国プロジェクト援助 (Foreign Project Assistance)

a. 連邦貸付金

b. 補助金

B. 非開発計画分 (Outside ADP)

1. 特別開発計画 (Special Development Programme)

a. パキスタン政府拠出分

b. 外国援助

2. 教育開発補助金 (Education Development Grant)

3. その他

特定のプロジェクト, 事業に対するもの

C. 移転財源総額

(注) * 経常余剰分を除く。

(出所) EMB 1988-89, 250~251ページ。

第22表 連邦から州への財政移転(1987/88年度修正見通し) (単位:100万ルピー)

	補 助 金			貸 付 金		
	パンジャブ	スィンド	北西辺境 バローチスタン	パンジャブ	スィンド	北西辺境 バローチスタン
連邦税分与	8,701.9 (53.6)	3,792.2 (23.4)	1,988.6 (12.3)	1,746.2 (10.8)	16,228.9 (100.0)	合 計
財政補助金						
(1)2州への補助金			100.0	50.0	150.0	
(2)赤字補填			3,323.7	1,099.8	12,276.9	
(3)道路維持			2.9	7.4	10.3	
(4)その他					131.9*	
小計 その他を除く	5,460.5 (43.9)	2,302.9 (19.2)	3,426.6 (27.5)	1,157.2 (9.3)	12,437.2 (100.0)	
開発補助金	4,848.3 (53.8)	1,828.0 (20.3)	1,483.7 (16.5)	850.1 (9.4)	9,010.0 (100.0)	
開発貸付金						2,882.0 (53.2)
外国援助移転						1,123.0 (20.7)
(1)見返資金	45.0	22.5	11.5	47.5	126.5	445.2 (8.2)
(2)プロジェクト補助金	45.0	22.5	11.5	11.5	90.5	969.9 (17.9)
(3)外貨貸付金				36.0	36.0	
特別開発プログラム	(35.6)	(17.8)	(9.1)	(37.5)	(100.0)	84.6 (38.5)
(1)連邦政府貸付金						42.2 (19.2)
(2)外貨貸付金						6.0 (2.7)
教育補助金	2,816.5 (47.4)	1,426.7 (24.0)	1,257.4 (21.2)	441.1 (7.4)	5,941.7 (100.0)	87.2 (39.6)
合計(財政補助金の その他を除く)	21,872.2 (50.0)	9,462.3 (21.6)	8,167.8 (18.7)	4,242.1 (9.7)	43,744.3 (100.0)	613.3 (4.4)
(注) * 内訳不明, かつこ内は%						1,030.9 (15.0)
						1,492.6 (21.7)
						1,145.7 (16.6)
						6,887.8 (100.0)

(出所) 第21表に同じ。

のロ、ハ、ニ、(iii)イ、ロ、ハについては州間の配分の基準が明確でない。その点を確認するのも本節の課題である。

3. 財政移転の規模と州間の配分

州財政が連邦からの財政移転にどの程度依存しているのか、また州間での配分はどのような比率となっているのか。この点を検討するために、ここでは1971年以降の時期を1975年（NFC 勧告年）を境にその前後にわけ、経常収入と開発財源調達に占める財政移転の比重、そして州間の配分比率を検討する。なお煩雑になることを避けて、基本的な統計は付表として扱い本章末においた。

(1) 経常収入に占める財政移転額

付表2は1970年の西パキスタン州解体後の3年間の平均財政規模を算出している。これを基準値として付表3と比較すれば、平均値と1988/89年度の間で4州合計の経常収入規模は28倍になっている。税収、非税収はそれぞれ6.9倍、8.6倍だが、連邦税の分与額と補助金はそれぞれ19.3倍と668.6倍になっている。経常支出の拡大はもっぱら連邦からの財政移転によってまかなわれたのである。

経常収入に占める州の税収・非税収の比率は52.4%から14.2%にまで低落し、連邦分与税と赤字補填補助金の比率が70%程度を占めている。とくに後者の比率の上昇は著しく、1985年度以降、分与税額をうまわっている（付表3）。

これを州別にみると、1970/71～72/73年度の平均ではやはり北西辺境とバローチスターンの両州で連邦からの移転への依存率が高い。しかしパンジャーブ州においても、この時期に経常収入が連邦税の分与に依存する率は40%を超している。インドでいえば、これは辺境の「特別カテゴリー州」に該当する高い比率である⁽⁴¹⁾。

しかし第23表でみると連邦税の分与に依存する比率は全体として下がってきている。とくに北西辺境州、バローチスタン州では經常収入の15%から20%程度にまで落ちている。むしろパンジャブ州で連邦税分与への依存度が高く、これは分与の比率が人口基準のみというパキスタンの連邦税分与制度の結果である。つまりこの制度が州間格差是正の政策手段となっていないのである。これにかわるものは、パキスタンでは赤字補填補助金という連邦補助金である。本来この補助金は、事実上北西辺境州とバローチスタンの2州に対する補助金であったが、1980年代後半になってパンジャブとスィンドがこの補助金に依存する度合いを高めている。經常収入の構造でみて前2州と後2州の間には若干の差がある。北西辺境とバローチスタン州は州独自の収入が10%以下である。パンジャブとスィンドも近年の州独自収入比率の低落が著しいが、14%から20%程度の比率を保っている。それにしてもパキスタンの州の連邦依存は、もはや州という存在の意義が問われるほどの水準に達している。

さて州間の配分についてみよう。連邦税の分与が人口比率によることは指摘した。問題は赤字補填補助金その他の項目である。開発補助金については勘定の上では經常収入だが別途に検討しよう。1970/71~72/73年度の間にはこの種の補助金の存在はまだ目立たなかった。付表2でみても北西辺境とバローチスタン2州に限られていた。1976/77年度以降について付表4をみよう。赤字補填補助金については1982/83年度まではこの2州が主要な受け手であったが、それ以降パンジャブ、スィンドの比率が増えてくる。外国援助が連邦政府を経由して補助金として交付される分についてはパンジャブが最大の受取り手、そしてバローチスタンの比率も高い。さきの第22表でもこの補助金の配分比率はバローチスタン州がもっとも高かった。

以上の検討から、連邦税の分与よりは赤字補填補助金が今日では經常収入の支えとなっていること、また赤字補填補助金は北西辺境とバローチスタン州財政の支持という役割から4州全体に対する連邦の財政支持という性格

第23表 州別経常収入構成(1979/80～1988/89) (%)

	年 度	連邦税分与	州 税	州非税	赤字補填 補助金	開 発 補助金	うち外国援助 補 助 金	連邦政府 開発補助金
パンジャープ	1979/80	55.2	17.0	14.7	2.6	10.2	0.8	9.5
	1980/81	54.6	16.8	11.8	1.3	15.4	0.8	14.7
	1981/82	59.8	15.9	14.3	2.9	7.1	0.6	6.5
	1982/83	61.0	16.1	15.5	3.8	3.7	0.5	3.2
	1983/84	53.2	15.8	14.4	15.8	0.7	0.4	0.3
	1984/85	46.5	14.6	13.7	24.3	0.9	0.3	0.6
	1985/86	38.3	11.4	12.3	31.7	6.2	0.2	6.0
	1986/87	32.9	10.9	12.4	39.8	4.0	0.2	3.7
	1987/88	30.5	8.6	10.0	31.7	19.2	0.2	19.1
	1988/89	35.4	9.8	8.9	31.6	14.2	0.3	13.9
ス イ ン ド	1979/80	44.3	22.2	9.9	10.8	10.4	0.8	9.6
	1980/81	48.9	21.5	9.3	0.3	16.3	2.4	13.9
	1981/82	53.4	20.6	12.3	1.3	9.4	0.9	8.6
	1982/83	50.7	19.8	12.3	5.3	7.0	0.8	6.2
	1983/84	47.1	18.0	9.9	16.6	5.2	0.4	4.8
	1984/85	44.2	14.6	8.9	25.1	4.7	0.4	4.4
	1985/86	38.1	11.8	7.5	31.9	8.7	0.3	8.4
	1986/87	30.9	9.1	11.5	40.3	6.8	0.2	6.6
	1987/88	30.2	8.0	6.1	35.3	18.8	0.2	18.6
	1988/89	29.8	7.4	6.6	34.2	20.0	0.2	19.9
北 西 辺 境	1979/80	39.5	6.7	10.5	31.1	11.5	1.0	10.5
	1980/81	41.0	7.0	9.5	22.2	19.4	1.4	18.0
	1981/82	40.4	6.2	9.1	32.5	10.9	0.5	10.3
	1982/83	39.9	6.9	9.1	39.8	3.3	0.4	2.9
	1983/84	36.6	7.2	8.8	45.2	0.8	0.4	0.5
	1984/85	32.0	6.6	7.6	52.2	0.3	0.3	0.0
	1985/86	29.3	5.9	6.5	56.9	0.2	0.2	0.0
	1986/87	22.5	4.4	4.8	62.2	5.2	0.2	5.1
	1987/88	20.8	3.5	5.0	52.1	17.1	0.1	17.0
	1988/89	22.5	3.8	4.5	56.2	12.1	0.3	11.8
パローチスターン	1979/80	19.0	1.7	6.6	59.0	16.1	3.5	12.6
	1980/81	21.2	2.1	4.7	56.9	14.2	2.2	12.0
	1981/82	21.6	1.6	4.2	57.0	14.8	3.4	11.5
	1982/83	18.7	1.3	2.9	61.9	14.6	1.6	13.1
	1983/84	24.4	1.8	4.3	57.5	11.2	0.7	10.5
	1984/85	22.4	2.5	3.9	57.7	11.4	1.4	10.0
	1985/86	20.7	2.4	3.6	65.8	6.9	0.8	6.1
	1986/87	15.9	1.8	3.2	68.3	10.3	1.1	9.2
	1987/88	14.9	1.4	3.2	55.7	24.3	0.9	23.4
	1988/89	15.4	1.4	2.7	59.3	20.8	0.9	19.9

(出所) SYP 各年次版より算出。

を強めている。しかもこれには配分の政策的基準がない。その意味では州財政は連邦政府とくに財務省の裁量に事実上依存しているのである。税源の再配分や州間配分率の見直しが無い限りパロースターンの州独自収入の比率は限りなくゼロに近付かざるをえないだろう。

(2) 開発財源に占める財政移転額

次に開発財源の構成での連邦への依存度をみてみよう。開発財源は毎年の年次開発計画 (ADP) 策定とともに、州の計画規模が決定される。もし州に経常勘定での余剰 (黒字) があれば、その分を除いて連邦政府の開発援助額が決定される。またすでに第22表でみたように、ADP の枠外の開発援助も州は受けることができる。インドでは開発計画への連邦の支援額は貸付 7 割、補助金 3 割の比率と一般的には定められているが、パキスタンの場合そのような決まりはないようである。しかし以下で検討するように、1987/88年度以前はやはり貸付が圧倒的な比率を占めていた。

1970/71-72/73年度については、資本収支を含むため負値がおおく、州ごとの平均でなく全州の合計で傾向をみた (付表 5)。やはり最大の財源は連邦による貸付金であり、市場借入と経常余剰がそれを補っている。1976/77年度以降の傾向について付表 6 でみると、貸付金が主体で、開発補助金は 1987/88年度まではきわめて僅かな額を占めるにすぎなかったが、この年度以降単年度では開発貸付金を上回るようになっていく。当時のジュネジョ首相の社会開発の特別事業費 (5 Point-Programme)⁽⁴²⁾がこの名目で州政府に移転されたからである。

開発財源の配分については州間の配分比率は制度化されていないものと思われる。*SYP* の簡単な統計から貸付金の州間配分比率をみると、付表 7 のように、人口比率に近い数字を示す。1980/81年度のような例外はあるが、かなり変動幅のすくない値がでている。開発補助金もさきの付表 4 に示しているように、人口比率に近い値だが、変動が大きく、また人口比率との乖離が激しい年がひんぱんにみられる。また ADP 外の特別開発プログラムについ

ては、SYPの統計にはあらわれないので、第22表によって単年度の数値をみる（前後の年と大きな違いはない）。この場合はバローチスターンの比率が著しく高い。また同表でみるように、外国援助の配分でパンジャブと並んで、あるいはそれ以上に高いのがバローチスターンである。バローチスターン州において外国援助の比率が目立って高いことは、この州の安定のために積極的な開発を外国援助を通じてはかろうとする連邦政府の意図があるとみられる。しかし全体としてみれば開発財源は小項目の例外を除いて、人口比率にもとづく配分が暗黙のうちに実施されているとみてよいだろう。

小項目のなかには、北西辺境州やバローチスターン州に対する特別開発プログラム（事業）があったり、政治色のきわめて濃い国民議会、州議会議員を経由する賄賂絡みの事業費交付⁽⁴³⁾などが制度化されている。しかし全体としてみれば、開発援助額はほぼ人口比率に対応している。つまりはパンジャブは人口比率からみればやや少ないとはいえ、「獅子の分け前」にあずかっているというわけである。

4. 州別財政支出構造の比較

次に、連邦からの財政移転の結果として、各州での財政支出水準やその構成にどのような特徴が現れるかを検討しておこう。インドについての類似の作業の結果では、州の財政支出構造には、かなりのばらつきがあり、それが連邦からの財政移転のありかたに影響を与えていることが知られている。つまり財政支出水準（一人当たり）には州の所得水準と強い正の相関がみられ、支出構成では州政権の政策が社会支出比率や灌漑、電力などの投資支出比率に強い影響を与えているのである。こうした州政権の側の政策意図は州財政の拡大をもたらし、連邦政府の財政統制と衝突することがある。つまり連邦・州財政問題の顕在化がおこるのである⁽⁴⁴⁾。パキスタンではこのような図式を読み取ることができるだろうか。

第24表と第25表ではそれぞれ経常、資本支出について1980/81～1988/89

財政年度を3年度ごとに区切って平均値を求め、州別の支出構成を示している。

全体として州別の支出構成に差があまりみられないというのが結論である。それはなんといっても、経常支出における食糧補助金と利子支払、資本支出における連邦借入金への返済のような固定的経費があまりにも高い比率を占めているからである。食糧補助金と利子支払は常時経常支出の3割を占めているし、返済金はやや下がってはいるものの最近でも資本支出の4割に相当する。元利支払の比率の高さはすでにみた州財政の連邦貸付金への依存の裏返し現象である。

これらの要素を除いて支出の比較を行ってみる。経常支出で非開発支出とされているものは、ことばの意味するような「ムダ」な支出ではなく、州政府による行政サービスの実質的対象である⁽⁴⁵⁾。最大の項目は社会サービスで、その大宗は教育、医療支出に他ならない。北西辺境州がやや低いこと以外目立った動きはない。次に4州で共通に高いのは治安（警察）費である。北西辺境州とバローチスタン州では経済サービス（主として農業）、またバローチスタン州では地域サービス（道路維持など土木事業）が、やや目立つ。

資本支出では、開発支出の多くはコミュニケーション（道路、橋梁）、その他の土木事業に投じられる。スィンドやバローチスタンで比較的高い比率として灌漑、バローチスタンでの農業などがその他にあげられる。開発支出の比率や灌漑、保健、農業への配分もわずかずつではあるが上昇しつつある。本章の最初の部分で指摘したように（第17表）、州の投資（もしくは開発）支出は国家財政全体のなかでは、ごくわずかの部分しか占めていない。連邦ないしその管理下の公企業が投資的活動の大部分を担っている。州の投資的活動は、全くの土木的インフラづくりに限定されているというのが第25表の意味するところである。

固定費用に制約されて、州財政が全体として積極性に乏しいことは4州にほぼ共通する性格である。しかしこれを州民一人当たり財政支出でみてみると、また別の論点が生まれる。最後に第26表を検討する。

第24表 経常支出の構成比

(%)

	非 開 発 支 出						経常収支の 対 経 常 支出比(%)			
	一般行政	治 安	地 域 サービス	社 会 サービス	経 済 サービス	食 糧 補助金				
								子 計		
4 州 合 計	7.8	7.8	5.4	15.8	6.5	18.6	11.8	88.2	11.8	1.9
(1)	8.0	8.1	5.8	14.3	5.4	19.7	10.4	89.2	10.8	-6.7
(2)	8.0	7.9	5.5	12.1	5.7	20.9	10.3	90.0	10.0	2.6
(3)	8.1	7.3	4.3	18.4	3.5	16.9	13.5	86.5	13.5	-10.4
パ ン ジャ ー プ	7.6	7.7	4.7	16.0	4.2	18.7	11.9	88.1	11.9	-9.0
(1)	7.8	7.6	4.3	12.8	4.4	20.1	12.9	87.5	12.5	-2.3
(2)	7.7	8.4	5.1	15.0	6.7	20.4	9.2	90.8	9.2	4.5
(3)	9.4	8.9	5.5	14.2	5.3	20.6	7.4	92.6	7.4	0.4
ス イ ン ド	8.8	8.9	5.1	12.4	6.0	22.1	6.8	93.7	6.3	8.7
(1)	7.1	7.7	5.9	9.9	12.7	20.7	12.9	87.2	12.8	-3.4
(2)	6.2	7.5	6.4	9.6	8.3	21.4	13.8	86.2	13.8	-14.6
(3)	6.9	6.8	6.1	9.4	9.0	21.9	10.4	89.6	10.4	0.9
北 西 辺 境	8.0	8.8	12.1	14.3	11.7	19.3	7.0	93.0	7.0	10.6
(1)	9.9	10.1	12.4	13.6	7.6	19.8	5.9	94.1	5.9	5.5
(2)	9.4	9.5	12.7	12.0	6.7	20.2	3.9	96.1	3.9	20.4
(3)										

(注) (1)1980/81～1982/83年度平均 (2)1983/84～1985/86年度平均 (3)1986/87～1988/89年度平均

(出所) 第23表に同じ。

第25表 資本支出の構成比

	開 発			支 出			非 開 発 支 出	
	灌 漑	保 健	農 業	コ ミ ュ ニ ケー シ ョ ン	土 木 事 業	合 計	州 営 流 通	連 邦 借 入 の 返 済 金
4 州 合 計								
(1)	3.0	0.6	0.9	6.3	7.4	22.1	5.1	67.0
(2)	4.8	1.2	0.9	10.5	12.5	35.5	6.4	55.1
(3)	4.6	1.9	0.9	11.6	18.1	42.5	4.0	38.6
パ ン ジャー ブ								
(1)	3.4	0	1.3	7.8	9.4	25.9	8.8	57.4
(2)	4.0	0	0.7	11.4	14.7	34.0	8.4	48.1
(3)	3.6	0	0.4	13.4	18.6	38.7	1.9	41.7
ス イ ン ド								
(1)	4.0	1.7	0.3	6.2	4.6	21.4	6.3	65.9
(2)	6.4	3.0	0.6	9.6	11.2	38.0	-15.9	70.6
(3)	5.6	5.1	0.7	10.9	17.3	43.4	10.9	26.9
北 西 辺 境								
(1)	1.3	0	0.4	6.4	13.2	23.2	-2.2	72.7
(2)	2.5	0	0.1	8.4	8.6	26.3	-4.1	59.4
(3)	3.5	0	0	9.4	23.9	42.0	-0.9	47.4
バローチスタン								
(1)	2.4	1.3	1.2	2.3	1.6	13.0	0	86.9
(2)*	9.1	4.8	4.0	11.7	6.4	53.1	0	46.1
(3)*	7.6	4.7	4.3	8.5	10.9	56.3	0	42.8

(注) (1)~(3)は第24表に同じ。*この2期間については、その他項目の比重が大きい。
(出所) 第23表に同じ。

第26表 人口一人当たり州財政支出

(単位：ルビー)

	経常支出 合計	社 サー ビス	食 補 助	糧 食	利 支	子 払	資本支出 合計	開 支	発 出	灌 漑*	コ ミュ ニ ケー ション	土 事	木 連 邦 借 入 の 業 返 済 金
4 州 合 計	(1) 198.8	51.4	12.9	6.3	30.8	36.9	221.5	48.9	9.4	13.9	16.5	148.5	
	(2) 354.6	98.6	19.3	69.8	200.1	71.0	200.1	71.0	13.4	20.9	25.0	110.2	
	(3) 596.9	177.9	34.2	124.6	278.6	118.4	278.6	118.4	17.7	32.3	50.4	107.4	
パ ン ジャ ー プ	(1) 182.4	49.8	6.3	30.8	171.6	44.4	171.6	44.4	8.0	13.4	16.2	98.6	
	(2) 328.4	95.5	13.7	61.3	172.8	58.8	172.8	58.8	9.7	19.6	25.5	83.1	
	(3) 552.0	168.3	24.0	111.0	236.0	91.4	236.0	91.4	11.7	31.5	43.8	98.3	
ス イ ン ド	(1) 198.7	54.4	13.3	40.6	240.9	51.5	240.9	51.5	17.0	14.9	11.1	158.8	
	(2) 347.3	98.1	18.5	71.6	201.0	76.5	201.0	76.5	22.6	19.4	22.4	141.9	
	(3) 594.0	177.9	35.9	131.4	337.4	146.6	337.4	146.6	33.5	36.6	58.3	90.7	
北 西 辺 境	(1) 261.3	60.6	33.1	54.2	247.0	57.4	247.0	57.4	3.7	15.9	32.7	179.5	
	(2) 478.1	128.2	39.8	102.2	283.9	74.0	283.9	74.0	8.3	23.9	24.3	168.6	
	(3) 790.4	232.9	71.2	173.1	298.2	125.3	298.2	125.3	12.1	28.2	71.4	141.5	
バローチスターン	(1) 334.1	61.9	38.9	64.6	746.7	96.8	746.7	96.8	21.1	17.2	11.6	648.7	
	(2) 565.3	117.3	42.8	111.8	396.7	210.8	396.7	210.8	42.7	46.4	25.2	182.8	
	(3) 955.5	246.3	63.6	193.0	598.9	337.4	598.9	337.4	53.6	50.7	65.1	256.4	

(注) (1)~(3)は第24表に同じ。 *農村人口一人当たり。

(出所) 第23表に同じ。

同表は主要支出項目の一人当たり額（実額のまゝ）を示している。パンジャブ州はすべての点で低く、バローチスタンや北西辺境州が高い。パンジャブ州は連邦からの財政移転で人口比率にやや欠ける水準の額を州全体として得ているが、その僅かな譲歩により、人口比率をあわせて19%程度の両州に対しては、一人当たり額で平均よりは高い額を保障しているのである。結果として州財政一人当たり支出額と州の所得水準とは負の相関関係にあるだろう。この点は「特別カテゴリー州」を除いたインドの主要州間にみられる関係とは逆である。しかしこの2州の自然条件、居住環境からすれば、パンジャブやスィンドとは比べものにならない高い一人当たり支出水準が必要とされることも当然である。財政構造からみれば、財政の中央集権性のためにパキスタンの4州すべてが、インドでいう「特別カテゴリー州」（おおむね辺境州）の地位に「落とされている」といってよいのだが、そのなかでもこの2州は「辺境のなかの辺境」として財政支出に独自の基準が設けられてしかるべきだろう。州間格差の厳密な検討が緒についたばかりのパキスタンでは、格差是正の手段としての連邦からの財政移転のありかたについて、さまざまな議論が今後なされることになるであろう⁽⁴⁶⁾。

5. パキスタンにおける財政移転の特徴

以上の検討からパキスタンにおける連邦から州への財政移転の特徴を以下の5点にまとめることができる。

第1は、連邦財政の圧倒的優位である。その理由としてあげられるのは、(1)連邦支出の先取的性格、つまり軍事支出や外国援助に対する元利支払いが多額に達していること、(2)開発活動の主要な部分が連邦政府とその管轄下にある公企業によってになわれていること、(3)州の経済基盤が脆弱であり、独自の税収をあげることができないことである。

第2に、州の独自収入源のきわめて弱体なことである。北西辺境とバローチスタンでは州独自の収入が10%以下である。パンジャブとスィンドも近

年の州独自収入比率の低落がいちじるしく、14%から20%程度の比率に下がっている。パキスタンの州の連邦依存は、もはや州という存在の意義が問われるほどの水準に達している。

第3に、連邦税の分与とならんで、あるいはそれ以上に赤字補填補助金が今日では州財政（経常収入）を支えている。連邦税の分与は次第に州財政に占める比率を低下させている。赤字補填補助金は北西辺境州とバローチスタン州財政の支持という本来の役割から4州全体に対する連邦の財政支持という性格を強めている。しかもこの補助金の場合、配分の政策的基準がない。その意味では州財政は連邦政府とくに財務省の裁量に事実上依存しているのである。税源の再配分や州間配分率の見直しがない限りバローチスタン州などの州独自収入比率は限りなくゼロに近付かざるをえないだろう。

第4に全体としてみれば開発財源は一部の例外を除いて、人口比率にもとづく配分が実施されている。開発財源のなかには、北西辺境州やバローチスタン州に対する特別開発プログラム（事業）があったり、政治色のきわめて濃い国民議会、州議会議員を経由する賄賂絡みの事業費交付などが制度化されている。またこれらの開発資金の場合外国援助比率が高い。これらを連邦から州への「懐柔」資金と考えることもできる。

第5に連邦から州への財政移転支出額全体としてみれば、州間の配分率はほぼ人口比率に対応しており、州間格差是正の考えは盛り込まれていない。かつては赤字補填補助金が北西辺境州とバローチスタンに対する特別措置の意味をもっていたが、今日ではそれは薄れている。全体としてパンジャープは移転財源総額のうち最大の取り分を享受している。

ただし州民一人当たり財政支出額でみるとパンジャープ州は最低の位置にある。その分北西辺境州とバローチスタン州への多少の譲歩が行われているとみられるが、両州の行政需要をこれで十分に満たしているかどうかは別の問題である。またパキスタンでは、すでに指摘したように、連邦傘下の公営企業の活動の比重が大きい。公営企業の立地をあわせて考えればパンジャープでの広い意味での公共支出水準は多少あがると思われる⁽⁴⁷⁾。とも

あれ、純財政上での比較ではパンジャープ州の一人当たり支出水準はたしかに低く、このことがまた州間の配分率をより逆進的に改革することを難しくしているともいえる。

結び——新全国財政委員会の勧告と連邦・州財政関係

1991年4月に16年ぶりに出された新しい連邦・州財政関係に関する勧告は従来の勧告より広範な内容に及んでいる。本章の結びとして、その内容を紹介し、この勧告が上に要約したようなこれまでの連邦・州財政移転にどの程度の変化をもたらしうるものであるかを検討しておこう。

新勧告の要点は以下のとおりである⁽⁴⁸⁾。

I. 分与税目の拡大

従来の3税目に加え、タバコおよびタバコ製造業者に対する消費税、砂糖消費税を追加する。連邦20%、州80%の配分率はそのまま。州間の配分比率は以下のように微調整。すなわちパンジャープ57.88%、スィンド23.28%、北西辺境13.54%、バローチスターンは従前どおり。この比率は次のセンサスまでは固定。

II. 資源開発利益の還元

従来の天然ガス消費税、ロイヤリティに加え、天然ガス付加税を産出州に交付、また水力発電の純利益と石油のロイヤリティを産出州に還元。

III. 州への定額補助金

北西辺境州に2億ルピー（増額、ただし3年間）、バローチスターンに1億ルピー（増額、3年間）の他、スィンド州に7億ルピー（新設、5年間）、パンジャープ州に10億ルピー（新設、5年間）。

IV. 連邦政府による財政支持策

一時的な不均衡に対する融通貸付の他、州政府による市場借入も許可。経常余剰は連邦による開発援助額の枠外で州が利用しうる。

現在の赤字補填補助金の慣行は廃止する。州は経常支出と借入返済の責任を負う。

北西辺境州とバローチスターン州に対する戦略道路維持補助金は継続する。

大統領もしくは首相の指示による特別事業は連邦政府が負担する。

予期せぬ災害などには特別の補助金を提供する。

V. 売上税の州への移管

今後の改革の一部として考え、当面州による消費者段階での売上税徴収措置をとる。

VI. その他

連邦、州ともに非開発支出の削減、財政の節約をめざす。

徴税機構の効率化とそのための州段階での改革委員会の設置。

現在連邦政府が分担している活動の一部を州に移管するについての検討。

天然ガス消費税と付加税の比率について、前者に重点をおく。

この勧告は1991/92年度から実施された（第27表）。これを前節までの分析とあわせ検討してみる。

この勧告が連邦・州財政関係のいくつかの問題点に、ある程度気を配っていることは明らかであるが、問題はそれへの対応の仕方である。ⅠからⅢまでの項目では、州財政に対する連邦からの移転額に大幅な改善がみられる。しかしいぜんとして州間配分率は人口比率であり、州間格差是正とはならないだろう。また主にスインド州での紛争を理由に1991年センサスの実施が延期されていることから配分率が実人口比率とずれてくるであろう。この点は都市化の進行している地域にとって不利に働き、是正要求の根拠となろう。

しかし勧告の最大の眼目はⅣであろうと思われる。つまり赤字補填補助金が1991/92財政年度からは打ち切られるというのである。連邦政府丸抱えのこの補填補助金制度の廃止の代わりに分与対象税目の拡張が実施されるのである。その意味では今回の勧告は州財政の自主性をつよめるものではある。

第27表 全国財政委員会勧告の効果(1991/92年度予算)

(単位:100万ルピー)

	勧 告 前	勧 告 後	増 分	
Ⅰ．分与税目の拡大				
従来の 3 税目	38,354.2	38,354.2	—	
タバコ/タバコ製造業者消費税	—	7,296.0	7,296.0	
砂糖消費税	—	2,964.0	2,964.0	
Ⅱ 資源開発利益の還元				
天然ガス消費税	1,232.6	1,232.6	—	
天然ガスのロイヤリティ	615.0	615.0	—	
天然ガス付加税		7,427.9	7,427.9	
水力発電の純利益(不明)				
石油のロイヤリティ		1,273.5	1,273.5	
Ⅲ．州への補助金				
北西辺境州	100.0	200.0	100.0	
バローチスターン州	50.0	100.0	50.0	
スィンド州	—	700.0	700.0	
パンジャブ州	—	1,000.0	1,000.0	
新勧告による増分(水力発電の純利益を除く)			+20,811.4	
増分内訳	パンジャブ州	スィンド州	北西辺境州	バローチスターン州
Ⅰ．	5,938.5	2,388.5	1,389.2	543.8
Ⅱ．	1,044.8	2,601.2	—	5,055.4
Ⅲ．	1,000.0	700.0	100.0	50.0
増分計	7,983.3	5,689.7	1,489.2	5,649.2

(出所) EMB 1991-92, 17~19ページ。

勧告の効果を州別にみると、北西辺境州を除けば、赤字補填補助金の減額部分をうまわる財源移転が実行されることになろう。北西辺境州の場合、水力発電の純利益還元部分がどの程度のプラスになるかが鍵である。しかし、この程度の移転財源の増額では、連邦優位の基本的性格が変化したとはいえない。また開発財源については勧告はなんらの提案もしていない。この勧告の趣旨はパキスタン財政の連邦優位の性格には手をふれず、連邦分与税の役

割強化をはかるいっぽうで、州財政の無制限な拡大に歯止めを求めるものと考えたほうがよいであろう。もちろん、V, VIに示されるような長期的な改革が伴えば連邦・州関係の構造的な転換も可能かもしれないが、それが現実になるためには、州自治権の強い要求が存在しなければならない。

〔注〕

- (1) 佐藤宏「西パキスタンの統合（1955年）とベンガル——東パキスタン自治権運動の再検討」（佐藤宏編『南アジア現代史と国民統合』アジア経済研究所 1988年 327～369ページ）参照。
- (2) 佐藤宏「第3次印パ戦争と南アジアの民族問題」（森利一編『アジアの戦争』啓文堂〔未刊〕所収予定）。
- (3) Kumar, Satish, *The New Pakistan*, New Delhi, Vikas Publishing House, 1978年, 10～11ページ。
- (4) 1973年憲法の条文は*All Pakistan Legal Decisions*, 第25巻, 1973年, 313～407ページによった。
- (5) Mahmood, Dr. Safdar, *The Constitutional Foundation of Pakistan*, Lahore, Publishers United Ltd., 1975年, 136～140 ページ。
- (6) Raza, Rafi, "The Continuous Process of Re-writing the Constitution," Wolfgang-Peter Zingel 編, *Pakistan in Its Fourth Decade*, Hamburg, Deutsches Orient-Institut, 1983年, 15ページ。
- (7) Harrison, Selig S., *In the Afghanistan's Shadow Baluchi Nationalism and Soviet Temptations*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1981年, 97ページ。またHarrison, Selig S., "Ethnicity and Political Stalemate in Pakistan," Ali, Banuazizi and M. Weiner 編, *The State, Religion and Ethnic Politics Pakistan, Iran, and Afghanistan*, Lahore, Vanguard, 1987年, 267～298ページ, とくに271～277ページ。
- (8) Amin, Tahir, *Ethno-national Movements of Pakistan, Domestic and International Factors*, Islamabad, Institute of Policy Studies, 1988年, 121～122, 162ページ。また浜口恒夫「1975年全国人民党非合法化に対するパキスタン最高裁判決 パキスタンの民族問題の一側面」（大阪外国語大学アジア研究会『現代アジア政治における地域と民衆』1983年）225～250ページも参照。
- (9) 例えば1985年4月に結成されたスィンディー・バローチー・パフトゥーン・フロント（SBPF）の要求は連邦に国防, 外交, 通信, 通貨のみを委ねる連合国家構想であった（*Viewpoint*, 1985年8月8日）。またズィヤー期の連邦・州関係については Rakisits, C. G. P., "Centre-Province Relations in

- Pakistan under President Zia: The Government's and Opposition's Approaches," *Pacific Affairs*, 第61巻第1号, 1988年, 78～79ページが詳しい。
- (10) Harrison, 前掲論文, 294ページ。
- (11) これらの改正条文については, Ebrahim, Sheikh, *The Constitution of Islamic Republic of Pakistan, as Amended up to 15th June, 1988*, Lahore, P. L. D. Publishers, n. d. を参照した。
- (12) 内容については *Veüwpoint*, 1986年8月7日。
- (13) Shackle, C., "Language, Dialect and Local Identity in Northern Pakistan," Wolfgang-Peter Zingel 編, *Pakistan in Its Fourth Decade*, Hamburg, Deutsches Orient-Institut, 1983年, 175～187ページ参照。また Shackle, C., "Siraiki: A Language Movement in Pakistan," *Modern Asian Studies*, 第11巻第3号, 1977年, 379～403ページ。
- (14) Brass, Paul, *Language, Religion and Politics in North India*, Cambridge, Cambridge University Press, 1974年。
- (15) Braibanti, Ralph 編, *Asian Bureaucratic Systems Emergent from Imperial Tradition*, Durham, Duke University Press, 1966年; Braibanti, Ralph 編, *Research on the Bureaucracy of Pakistan: A Critique of Sources, Conditions, and the Issues with Appended Documents*, Durham, Duke University Press, 1969年; Braibanti, Ralph, "Public Bureaucracy and Judiciary in Pakistan," Joseph La Palombara 編, *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1963年, 360～440ページ; Goodnow, Henry F., *The Civil Service of Pakistan: Bureaucracy in A New Nation*, Oxford, Oxford University Press, 1969年など参照。これらの研究を継承して最近の時期までを包括的に扱った研究として Kennedy, Charles H., *Bureaucracy in Pakistan*, Karachi, Oxford University Press, 1987年がある。Kennedy の研究は非公開資料も利用しており, 連邦の幹部公務員制度についてはこの研究以上の情報は入手しがたいであろう。
- (16) Burki, Sahid Javed, "Twenty Years of the Civil Service of Pakistan: A Re-valuation," *Asian Survey*, 第9巻第4号, 1969年, 239～254ページ; Ziring, L. and Robert Laporte, Jr., "The Pakistan Bureaucracy: Two Views," *Asian Survey*, 第14巻第12号, 1086～1103ページ。また Duncan, Emma, *Breaking the Curfew A Political Journey through Pakistan*, London, Michael Joseph, 1989年もルポルタージュ風であるが官僚をめぐる社会環境を描いて興味深い。
- (17) Kennedy, 前掲書, 54～152ページ; Ziring and Laporte, 前掲論文, 1086～1094ページ。

- (18) Burki, 前掲論文; Islam, Nasir, "Colonial Legacy, Administration Reform and Politics: Pakistan 1947-1987," *Public Administration and Development*, 第9巻, 1989年, 271~285ページなど参照。これら諸委員会報告についての紹介書, 論文は枚挙にいとまがない。
- (19) "bending of the steel frame"はIslam, 前掲論文, 276ページの表現から。またKennedy, 前掲書, 105~107ページの結論も幹部官僚の機能には変化のないことを認めている。
- (20) Government of Pakistan, Establishment Division, *Report of the Civil Service Commission (1978-79)*, Rawalpindi, 1979年, 73ページ。また Appendix VII (232~233ページ) は4州のリステッド・ポストの一覧である。合計270のポストがあげられている。
- (21) Kennedy, 前掲書, 123ページ。軍人の任命について同上書の122~125ページ。
- (22) Kennedy は軍人の進出が官僚層のさほど大きな抵抗を招いているとはみていない(同上書, 124ページ)。浜口恒夫「パキスタン軍部・官僚支配の『イスラーム国家』」(『国際問題』 1985年7月 21ページ)はむしろ官僚層の不満を強調している。バングラデシュでの軍人の行政機構への進出と, 特定層の官僚が抱く不満については, 佐藤宏「独立後の行政改革—パキスタン文官職(CSP)の解体から軍・民官僚の軋轢へ—」(佐藤宏編『バングラデシュ: 低開発の政治構造』アジア経済研究所 1990年 196~200ページ)参照。軍・民官僚関係については, 行政ポストでの競合という側面と出身民族や階層など社会的出自の面での重なりあいという二つの次元をあわせて考察するべきだろう。その点パキスタンでは次節の分析にみるように, 両者の地域的な背景は重なり合うが, 階層としては, 官僚層が圧倒的に都市出身であるという特徴に注目したい。バングラデシュでは軍人と官僚の出身社会層は伝統的には重なっていない。それだけ対立関係が表面化しやすいということになる。
- (23) Islam, 前掲論文, 277ページ。
- (24) 佐藤宏「官僚制の比較研究—旧英領諸国における幹部官僚制(cadre system)の変容—」(大内穂・下山瑛二編『開発途上国の官僚制と経済発展』アジア経済研究所 1985年) 123~124ページ。
- (25) A Research Officer (匿名), "Under-Representation of the People of Sind in Federal Services," Kalim Bahadur and Uma Singh, *Pakistan Transition to Democracy* (Joint Study of Indian and Pakistan Scholars), New Delhi, Patriot Publishers, 1989年, 185~209ページに"domicile"の不正証明についての詳しい指摘がある。とくに191~192および198~200ページ。

- (26) 同上論文および Shah, Syed Alam, "Sindh in Federal Services," *Viewpoint*, 1990年6月28日, 35~36ページにスィンド農村部からの採用比率が低い理由について詳しくのべられている。
- (27) Cohen, Stephen, *Pakistan Army*, Berkeley, University of California Press, 1980年また Rizvi, Hasan-Askari, "Military and Politics in Pakistan," *Journal of Asian and African Studies*, 第26巻1~2号, 1991年, 34ページも, 軍と官僚層の民族的出自の一体性を強調している。
- (28) Alavi, Hamza, "Nationhood and Nationalities in Pakistan," *Economic and Political Weekly*, 1989年6月8日, 1531ページ。
- (29) 本稿の作成にあたって, とくに以下の文献を参照した。Choudhary, Mohammad Khairat, "Some Aspects of Fiscal Federalism in Pakistan," *The Kashmir Economic Review*, 第2巻第2号, 1985年, 21~40ページ。この論文は連邦と州全体との関係を扱っており各州財政の分析までには至っていない。より詳細な分析は Pasha, H. A. and A. Ghaus, *Analysis of Provincial Finances in Pakistan*, Karachi, Applied Economic Research Centre, 1986年があるが未見である。Zaidi, S. Akbar, "Regional Imbalances and National Question in Pakistan Some Indications," *Economic and Political Weekly*, 1989年2月11日が306~307ページで連邦からの分与税や赤字補填補助金への州の依存について同書の結論を引用しているが, 本稿の分析とほとんど同じ指摘である。
- (30) 各州では通常 *White Paper on Budget* と題する予算説明文書を出版している。本稿のために利用できたのは, アジア経済研究所統計調査部所蔵の以下の分である。パンジャープ州が1981/82および1983/84年度(以下財政年度はこのように表わす。ただしパキスタンでは1983-84のように表記するのが通例である), スィンド州が1983/84年度, 北西辺境州が1986/87年度(同州については *Economic Analysis of Budget* シリーズの1970/71から1979/80年度までも参照した), バローチスタン州については, 1990/91年度。また連邦政府の資料として利用したものは *SIP* の他に, Finance Division, Government of Pakistan, *Explanatory Memorandum on the Budget (EMB)* の各年次版である。

対象とする項目によって利用できる文献がことなり, また1971年以降の整合的なデータがないため, 文中の表によって対象とする年度が一致していない場合がある。

また1970/71年度から1972/73年度までの4州財政については, 以下の文献を参照した。

Syed, Hasan Ali 編, *An Economic Analysis of the Annual Budgets: 1970-71 West Pakistan Provinces*, Lahore, The Board of Economic Inquiry, 1971年また

Syed, Hasan Ali 編, *An Economic Analysis of the Annual Budgets of the Punjab, Sind, North-West Frontier and Baluchistan Provinces 1971-72*, Lahore, The Board of Economic Inquiry, 1972年および Syed, Hasan Ali 編, *An Economic Analysis of the Annual Budgets of the Punjab, Sind, North-West Frontier and Baluchistan Provinces 1972-73*, Lahore, The Board of Economic Inquiry, 1973年。

- (31) 本稿はパキスタンの1970年代以降の州財政を扱うが、筆者がこれまで発表してきた以下の諸論稿との関連をもたせている。Ray, J. K. and H. Sato, *Centre-State Financial Relations in India, A Focus on West Bengal*, JRP Series 61, アジア経済研究所 1986年; 佐藤宏「インドにおける中央・州財政関係 財政移転の分析 1974-85 I, II」(『アジア経済』第29巻第5号 1988年5月2~20ページ, 第29巻第6号 1988年6月 51~67ページ〔以下「財政移転 I」などと引用〕) および佐藤「インドの電力部門における中央・州財政関係」(『アジア経済』第32巻第3号 1991年3月 2~19ページ〔以下「電力」として引用〕)。
- (32) 藩王国, 国境地域およびカシュミール問題省 (Ministry) 管轄の予算には以下のものがある。同省事務局 (1987/88年度で12.123百万ルピー), 地方警察 (192.75), 国境警察隊 (270.169), 連邦直轄部族地域 (FATA) 行政費 (814.413), カシュミール・北方地域行政費 (193.176), 北方地域教育費 (59.747), その他 (940.738), アーザード・ジャンム・カシュミールに対しての融通貸付 (575.299), FATA開発費 (577.459), カシュミール等開発費 (414.145) である。以上の出所は *EMB1988-89* から。
- (33) 本章結び参照。資料は山中一郎氏に提供いただいた *Pakistan and Gulf Economist*, 1991年3月3日~4月27日, 5~10ページによる。
- (34) 佐藤「財政移転 I」 10~13ページ。
- (35) de Kruijk, Hans, "Inequalities in the Four Provinces of Pakistan," *Pakistan Development Review*, 第25巻第4号, 1986年, 685~704ページまた Zaidi, 前掲論文。
- (36) *EMB 1988-89* から筆者の整理。財務省を通じる補助金については36~38ページ参照。赤字額は当該年度の歳入と通常の不足額を勘案して決定されるという (同上書 37ページ)。
- (37) 北西辺境州の連邦代理業務への補助金, ペシャーワルの国立公園, 緊急対策費 (予備費), カラチの爆発事件被害者への見舞金である (*EMB 1988-89*, 37ページ)。
- (38) パローチスターン州の文書 Finance Department, Government of Balochistan, *White Paper on Budget 1990-91*, 55ページによれば特別開発プログラ

ムの場合外国援助7割, 連邦援助3割である。年次開発計画とは別のものとして扱われている。年次開発計画外の特別開発プログラムという項目は1983/84, 84/85年度にパロースターンを対象に設けられていた。1987/88年度以降全州を対象とする項目になっている。しかしその半分以上は今でもパロースターン州に配分されている。

- (39) この予算は*EMB 1988-89*, 127ページによれば, 国民議会上院および下院議員の指定する事業に対して交付される。こうした支出の存在することについては Duncan, Emma, 前掲書, 247ページ。パンジャブ州政府による *White Paper on Budget 1983-84*, 34ページでは, 年次開発計画の一部として地方行政を通じる補助金 (Block Allocation) が計上されている。

また北西辺境州の文書からは, やはり年次開発計画の一部として特別連邦プログラムの名目で, 州議会議員の指定する事業に対する連邦補助金がだされていることが知られる。Government of N. W. F. P., *White Paper on the Budget 1986-87*, 39ページ。

- (40) 外国援助の州への転貸条件は同一であるとの指摘は, *EMB 1988-89*, 151ページ。インドにおいては州プロジェクトへの援助は連邦政府がプールして, その7割を州へ移転する (佐藤「電力」13~17ページ参照)。
- (41) 佐藤「財政移転Ⅱ」61ページ参照。
- (42) ジュネージュ首相の5項目プログラムの登場で, 1987/88年度から開発貸付金が削られ開発補助金に置き換えられたことは *EMB 1988-89*, 151ページに指摘あり。このプログラムはカッチャ・アヴァーディー (都市スラム), 農村の上水道, 七つのマルラ計画 (農村労働者住宅供給計画), 農村道路, 教育, 保健対策補助金からなる。
- (43) 道路建設に使われた事例が Duncan, 前掲書, 247ページにある。
- (44) 佐藤「財政移転Ⅱ」63~65ページ参照。
- (45) Government of Balochistan, 前掲書, 23ページの指摘。
- (46) 1991年のNFCの勧告では, 全国共通のミニマムな社会支出水準などについての議論がみられない。Zaidiの前掲論文はそのような議論の素材を提供してくれる。例えば, 教育や医療施設格差について同論文所収の第13, 14表などを参照。また同じ著者による Zaidi, S. Akabar, *The Political Economy of Healthcare in Pakistan*, Lahore, Vanguard, 1988年, 25ページによれば, 医師の絶対数でみて, パロースターンとパンジャブのあいだには都市部で1対17, 農村部で1対14のひらきがある。また州間所得格差については, de Kruijk, 前掲論文はパキスタン政府による家計収入支出統計を利用し, パンジャブ州がかならずしも家計当たり収入で最高ではないとしているが, このような点についても議論の出発点となるデータに問題があるのが現状であ

る。

(47) パキスタンの WAPDA に相当するインドの全国火力発電公社（NTPC）をこの視点から分析したのが佐藤「電力」である。

(48) 注33の資料による。ただし整理のしかたは筆者による。

付表1 パキスタンの連邦税分与制度の変遷

1. 1935年インド統治法第138, 140, 140A, 142条および1937年のニーマイヤー裁定
2. 1947年の独立, 1の継承
3. 1953年 The Distribution of Revenue Order, 1953 (G. G. O. XXIII)
 - (1) 農業所得税以外の所得税の50%

州間配分比率は東ベンガル45, パンジャーブ27, スィンド12, 北西辺境8, バローチスターン4, その他4。
 - (2) ジュート輸出税の62%, 配分は耕作面積比率。
 - (3) 売上税の60%。徴収した州が50%, ただしカラチについては, 残りの50%をパンジャーブ54, スィンド16, 北西辺境10, バローチスターン4で配分する。
 - (4) 連邦消費税 タバコ, ピンロウジュ実, 茶の50%。州間配分比率は所得税と同じ。
 - (5) 北西辺境州へ1250万ルピーの補助金。
4. 1961年12月 Finance Commission の任命
1962年6月 Distribution of Revenues and Consolidation and Repayment of Loans Order (P. O. 23)
 - (1) 所得税の50%, 東54%, 西46%, ただし法人所得税も含む。
 - (2) 売上税の60%, 30%を徴収州, 残りの70%を東54%, 西46%で分ける。
 - (3) 連邦消費税 (上記の3品) の60% (東西配分比率は同上)
 - (4) ジュート, 綿花輸出税100% (東西配分比率は同上)
 - (5) 農地相続税100% (徴収州へ)
 - (6) 不動産資本価値課税100% (徴収州へ)

また州による連邦への負債については、1961年7月以降50%の帳消し。残額は利率3.5、25年償還で借替。ただし外国債務は対象ではない。

5. 1970年 National Finance Committee 任命。その勧告により、1971年に分与対象の税目に変更。西パキスタン州の解体によって州への配分率も改めて設定。

- (1) 所得税の80%, 東54%, 西46%, ただし法人所得税も含む。
- (2) 売上税の80%, 30%を徴収州, 残りの70%を東54%, 西46%で分ける。
- (3) 連邦消費税(上記の3品)の80%(東西配分比率は同上)
- (4) ジュート, 綿花輸出税80%(東西配分比率は同上)
- (5) 農地相続税100%(徴収州へ)
- (6) 不動産資本価値課税100%(徴収州へ)

ただし西では One Unit (Reorganization) Committeeの決定により、パンジャープ56.5, スィンド23.5, 北西辺境15.5, バローチスターン4.5の比率で配分。

6. 1973年憲法の規定とその運用

- (1) 第160条に National Finance Committee の規定。連邦と州の蔵相からなる。
1974年2月に任命。1975年6月に The Distribution of Revenue and Grants-in-Aid Order (P. O. 2)。
- (2) 第161条で天然ガス消費税, ロイヤリティの州への引き渡しを規定。
- (3) 法人税を含む所得税, 売上税, 綿花輸出税のそれぞれ80%が分与対象。
州間配分率はパンジャープ60.25, スィンド22.50, 北西辺境13.39, バローチスターン3.86の比率。これは1972年センサスによる。
- (4) 連邦国庫支出金(補助金)として北西辺境州に1億ルピー, バローチスターンに5000万ルピーを義務づけ(それぞれ1250万ルピー, 605.4万ルピーからの引上げ)。
- (5) 1953, 1962, 1971年の規定をすべて廃棄。

7. 1979年, 新 NFC の任命 (P. O. 2)

この委員会が勧告を出したのか, またその内容がいかなるものかは明らかでない。しかし贈与税, 農業所得税が中途から州に分与されるようになっている。また天然ガスの消費税とロイヤリティについては, バローチスターンが分与の70%から80%を占めている。この基準も明らかではない。

8. 1984/85財政年度から1981年センサスによる人口比率が適用された。

パンジャープ57.97, スインド23.34, 北西辺境13.39, バローチスターン5.30の比率。

9. 1986/87年度から綿花輸出税, 贈与税の分与は廃止。

10. 1988/89年度から綿花輸出税の分与復活。1989/90年度現在分与の対象は綿花輸出税, 所得税, 売上税, 天然ガス消費税およびロイヤリティの5項目である。

11. 1991年4月, 新全国財政委員会の勧告 (本文参照)。

(出所) 1, 2: Ray and Sato, 前掲書, 3: Government of Punjab, *Statutes of Pakistan and Punjab 1953*, Lahore, 448 ~ 452 ページ, 4: Government of Pakistan, *Constitutional Documents (Pakistan)*, Vol. V, Karachi, 298 ~ 301 ページ, 5: Hasan Ali Syed(ed), *An Economic Analysis of the Annual Budgets: 1970-71 West Pakistan Provinces*, Lahore, The Board of Economic Inquiry, 1971, 12 ページ, 6: Government of Pakistan, *President's Orders and Regulations 1971-78*, Karachi, 155 ~ 156 ページ, 7から10: EMB 各年次版。

付表2 経常収入の構成 (1970/71~1972/73)

(単位: 1000万ルピー)

		州税収入	連邦税分与	非税収入	連邦補助金	経常収入計*
パンジャープ	1970/71 (R)	31.51	38.92	29.02	0.18	104.22
	1971/72 (R)	37.45	48.67	26.67	0.18	116.97
	1972/73 (B)	37.35	61.21	24.09	0.62	126.72
	平 均	35.43	49.63	26.59	0.33	115.97
ス イ ン ド 州	1970/71 (R)	20.04	16.19	13.48	0.20	52.20
	1971/72 (R)	18.76	20.25	9.57	0.20	50.36
	1972/73 (B)	18.65	25.46	11.76	0.20	57.07
	平 均	19.15	20.63	11.60	0.20	53.21
北 西 辺 境	1970/71 (R)	4.22	10.68	5.20	1.80	21.90
	1971/72 (R)	4.99	13.35	6.44	1.80	26.58
	1972/73 (B)	5.48	16.80	7.07	1.82	31.17
	平 均	4.90	13.61	6.24	1.81	26.55
パローチスターン	1970/71 (B)	1.08	3.10	0.82	0.93	5.93
	1971/72 (R)	1.00	3.88	1.45	1.03	7.36
	1972/73 (B)	0.97	4.88	1.86	1.04	8.75
	平 均	1.02	3.95	1.38	1.00	7.35
4 州 平 均 合 計		60.50	87.82	45.81	3.34	203.08
構 成 比 率	パンジャープ	30.5	42.8	22.9	0.3	100.0
	(平均) ス イ ン ド	36.0	38.8	21.8	0.4	100.0
	北 西 辺 境	18.5	51.3	23.5	6.8	100.0
	パローチスターン	13.9	53.7	18.8	13.6	100.0
	4 州 計	29.8	43.2	22.6	1.6	100.0

(注) * その他を含む。 (R) 修正見通し, (B) 予算見通し。

(出所) Syed 編による注30の3文献より算出。

付表3 経常収入の構成 (1976/77～1988/89)

(単位: 1000万ルピー)

	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83
I. 経常支出	768.81	893.90	1009.67	1192.09	1381.34	1062.33	1980.32
II. 経常収入(額)	672.09	854.48	1012.83	1192.46	1614.19	1665.22	1842.71
1. 州 税 収	135.01	151.24	160.76	181.36	243.56	233.31	256.53
2. 州非税収	124.19	131.86	147.49	141.30	165.21	200.86	228.19
3. 連邦分与	284.97	324.69	388.15	557.14	779.55	859.36	933.84
4. 連邦補助金 (赤字補填)	127.92*	246.69*	316.43*	170.71	147.27	207.1	296.69
III. 経常収入(比率)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. 州 税 収	20.1	17.1	15.9	15.2	15.3	14.0	13.9
2. 非税収入	18.5	15.4	14.6	11.8	10.2	12.1	12.4
3. 連邦税分与	42.4	38.0	38.3	46.7	48.3	51.6	50.7
4. 連邦補助金 (赤字補填)	19.0*	28.9*	31.2*	14.3	9.1	12.4	16.1
IV. 経常勘定収支	-96.72	-45.91**	3.16	0.37	232.85	2.90	-139.23

	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
I. 経常支出	2412.36	2847.37	3703.50	4525.66	5200.89	5361.15
II. 経常収入(額)	2224.77	2665.16	3472.08	4235.61	5599.38	5686.18
1. 州 税 収	300.85	338.42	342.72	360.69	387.47	414.78
2. 州非税収	253.83	283.12	330.39	425.00	425.08	393.29
3. 連邦分与	1027.32	1084.06	1226.48	1232.25	1529.16	1693.05
4. 連邦補助金 (赤字補填)	555.50	860.44	1342.34	1964.30	2142.48	2233.18
III. 経常収入(比率)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. 州 税 収	13.5	12.7	9.9	8.5	6.9	7.3
2. 非税収入	11.4	10.6	9.5	10.0	7.6	6.9
3. 連邦税分与	46.2	40.7	35.3	29.1	27.3	29.8
4. 連邦補助金 (赤字補填)	25.0	32.3	38.7	46.4	38.3	39.3
IV. 経常勘定収支	-187.59	-182.21	-231.42	-290.05	303.83	295.03

(注) * 開発補助金も含む(1979年度以降は赤字補填のみ)。

** 計算上合わないが、原資料のままとする。

(出所) 第23表に同じ。

付表4 連邦から州への補助金

(単位:1000万ルピー)

	1976/77*	1977/78*	1978/79*	1979/80	1980/81	1981/82
[I] 赤字補填						
パンジャープ	286.1	833.5	1071.5	159.0	111.5	244.5
ス イ ン ド	85.1	382.7	601.4	311.0	11.5	50.2
北 西 辺 境	432.1	628.0	774.2	579.8	554.6	912.0
パローチスターン	475.9	622.7	717.2	657.3	795.1	864.3
合 計	1,279.2	2,466.9	3,164.3	1,707.1	1,472.7	2,071.0
[II] 外国援助補助金						
パンジャープ				47.0	65.9	48.9
ス イ ン ド				23.0	90.2	32.8
北 西 辺 境				18.7	34.4	15.2
パローチスターン				39.2	31.1	50.5
合 計				127.9	221.6	147.4
[III] 連邦政府開発補助金						
パンジャープ				574.0	1,251.8	560.1
ス イ ン ド				274.8	516.0	322.3
北 西 辺 境				195.7	450.2	289.3
パローチスターン				140.1	167.3	173.5
合 計				1,184.6	2,385.3	1,345.2
各州の配分率(%)						
[I] パンジャープ						
ス イ ン ド	22.4	33.8	33.9	9.3	7.6	11.8
北 西 辺 境	6.7	15.5	19.0	18.2	0.8	2.4
パローチスターン	33.8	25.5	24.5	34.0	37.7	44.0
	37.2	25.2	22.7	38.5	54.0	41.7
[II] パンジャープ						
ス イ ン ド				36.7	29.7	33.1
北 西 辺 境				18.0	40.7	22.2
パローチスターン				14.6	15.5	10.3
				30.6	14.0	34.3
[III] パンジャープ						
ス イ ン ド				48.5	52.5	41.6
北 西 辺 境				23.2	21.6	24.7
パローチスターン				16.5	18.9	21.5
				11.8	7.0	12.9

(注) * この3年度は[II], [III]も含む。

(出所) 第23表に同じ。

1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
343.8	1,744.1	3,237.7	5,709.5	8,469.2	8,997.1	8,563.2
232.0	887.0	1,589.7	2,630.0	4,030.7	4,504.4	4,891.4
1,221.3	1,667.0	2,324.8	3,081.6	4,423.5	4,977.9	5,505.7
1,169.7	1,256.9	1,452.2	2,002.3	2,719.6	2,945.4	3,371.5
2,966.9	5,555.0	8,604.4	13,423.4	19,643.0	21,424.8	22,331.8
46.3	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	77.9
33.5	22.5	22.5	22.5	22.5	22.7	22.5
12.5	12.5	12.5	12.5	11.5	11.5	30.1
29.6	15.7	35.6	23.9	45.2	47.5	49.1
121.9	95.7	115.6	103.9	124.2	126.7	179.6
286.4	37.2	76.3	1,076.0	796.1	5,421.4	3,778.9
273.2	257.3	277.8	691.6	657.7	2,372.4	2,840.8
88.1	16.8	—	—	361.1	1,620.4	1,150.9
2,474.4	230.2	251.4	185.6	365.8	1,235.8	1,131.1
895.1	541.5	605.5	1,953.2	2,180.6	10,650.0	8,901.7
11.6	31.4	37.6	42.5	43.1	42.0	38.3
7.8	16.0	18.5	19.6	20.5	21.0	21.9
41.2	30.0	27.0	23.0	22.5	23.2	24.7
39.4	22.6	16.9	14.9	13.9	13.8	15.1
38.0	47.0	38.9	43.3	36.2	35.5	43.4
27.5	23.5	19.5	21.7	18.1	17.9	12.5
10.3	13.1	10.8	12.0	9.3	9.1	16.8
24.3	16.4	30.8	23.0	36.4	37.5	27.3
32.0	6.9	12.6	55.0	36.5	50.9	42.5
30.5	47.5	45.9	35.4	30.9	22.3	31.9
9.8	3.1	—	—	16.6	15.2	12.9
27.6	42.5	41.5	9.5	16.8	11.6	12.7

付表5 開発財源の構成 (1970/71~1972/73)

(単位:1000万ルピー)

	経常金利	資本受取	小 計	開発補助金	連邦貸付金	市場借入金	外国援助	合 計	現金勘定増減
パンジャブ	21.16	1.91	23.07	2.02	12.01	6.17	0.30	47.77	14.61
1970/71 (R)									
1971/72 (R)	19.78	1.42	21.20	1.12	9.56	16.48	-1.02	36.43	-6.67
1972/73 (B)	9.36	2.06	11.42	5.65	65.95	-2.79	-0.78	79.90	-3.04
ス イ ン ド	8.49	1.09	9.58	1.61	4.33	3.30	-0.10	18.92	2.66
1970/71 (R)									
1971/72 (R)	6.12	0.41	6.53	0.74	3.62	0.69	-0.17	13.60	4.96
1972/73 (B)	-0.74	0.53	-0.21	4.16	20.25	0.50	-0.10	26.58	-1.73
北 西 辺 境	-1.46	0.37	-1.09	0.37	11.90	2.03	-0.05	15.57	5.68
1970/71 (R)									
1971/72 (R)	0.62	0.28	0.90	1.25	6.28	0.86	-0.05	12.58	2.01
1972/73 (B)	0.85	0.29	1.14	0.87	17.49	0.26	-0.06	22.75	-0.67
パロースタートン	10.45	4.01	14.46	4.04	71.96	3.01	-0.78	105.62	-4.79
1970/71 (B)									
1971/72 (R)	-7.34	0.04	-7.30	0.23	10.76	0.07	-	0.41	-3.85
1972/73 (B)	-9.87	0.05	-9.82	0.57	11.05	0.07	-	0.05	-14.37
4 州 合 計									
額	38.64	7.38	46.02	8.04	100.20	14.51	-0.63	187.88	17.56
1970/71 (B)									
1971/72 (R)	19.18	2.15	21.33	3.34	30.22	18.10	-1.24	63.02	-3.55
1972/73 (B)	-0.40	2.93	2.53	11.25	114.74	-1.96	-0.94	129.68	-19.81
比率	29.9	4.2	24.5	4.3	53.3	7.7	-0.3	100.0	9.3
1970/71 (B)									
1971/72 (R)	30.4	3.4	33.8	5.3	48.0	28.7	-2.0	100.0	-5.6
1972/73 (B)	-0.3	2.3	2.0	8.7	88.5	14.0	0.7	100.0	-15.3

(出所) 付表2に同じ。

付表6 開発財源の構成 (1976/77～1988/89)

(単位: 1000万ルピー)

	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
1. 経常余剰	-96.72	-45.91	3.16	0.37	232.85	2.90	-139.23	-187.59	-182.21	-231.42	-290.05	303.83	295.03
2. 開発補助金	不明	不明	不明	131.25	260.69	149.26	101.70	63.72	72.11	205.71	230.48	1,077.67	908.13
a) 外国				12.79	22.16	14.74	12.19	9.57	11.56	10.39	12.42	12.67	17.96
b) 連邦政府				118.46	238.53	134.52	89.51	54.15	60.55	195.32	218.06	1,065.00	890.17
3. 開発貸付 (連邦政府、 含外国援助)	369.34	280.72	281.75	287.27	116.02	378.08	549.65	616.82	719.60	840.94	1,096.36	585.68	546.48
4. 現金勘定	43.54	39.06	14.14	-20.37	-4.03	81.33	176.54	31.51	10.88	62.60	338.98	81.37	-49.93
合 計	不明	不明	不明	398.52	605.53	611.57	688.66	524.46	620.38	877.83	1,375.77	2,048.55	1,699.71

(出所) 第23表に同じ。

付表7 連邦政府による州への貸付金

(単位:100万ルピー)

	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
バンジャール	1,930.1	1,436.5	1,556.9	1,492.9	146.7	1,788.6	3,132.9	3,522.8	3,704.2	4,311.4	5,411.2	2,966.6	2,804.3
スインド	846.0	688.2	621.8	678.7	358.0	965.3	815.4	1,075.1	1,517.8	1,775.0	2,532.3	1,373.6	1,056.9
北西辺境	596.5	431.5	400.6	443.6	353.7	662.1	1,031.0	869.1	1,232.7	1,415.5	1,938.9	969.9	960.1
パローチスターン	320.8	251.0	238.2	257.5	301.9	364.8	517.2	701.2	681.3	907.5	1,081.2	546.7	643.5
合 計	3,693.4	2,807.2	2,817.5	2,872.7	1,159.6*	3,780.8	5,496.5	6,168.2	7,196.0	8,409.4	10,963.6	5,856.8	5,464.8
各州への配分率(%)													
バンジャール	52.3	51.2	55.3	52.0	12.6	47.3	57.0	57.1	52.3	51.3	49.4	50.7	51.3
スインド	22.9	24.5	22.1	23.6	30.9	25.5	14.8	17.4	21.1	21.1	23.1	23.5	19.3
北西辺境	16.2	15.4	14.2	15.4	30.5	17.5	18.8	14.1	17.1	16.8	17.7	16.6	11.8
パローチスターン	8.7	8.9	8.5	9.0	26.0	9.6	9.4	11.4	9.5	10.8	9.9	9.3	11.6

(注) * 原資料では1160.2とある。

(出所) 第23表に同じ。